

法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム (3・完)

著者	李 柱卿
出版者	法学志林協会
雑誌名	法学志林
巻	113
号	4
ページ	188(1)-138(51)
発行年	2016-03-15
URL	http://hdl.handle.net/10114/12964

一党優位体制における 自民党の政策変更メカニズム（3・完）

李 柱 卿

- I. 序論（法学志林 113 巻 1 号）
- II. 代替モデルの提示（法学志林 113 巻 1 号）
- III. 結党初期にみる自民党の政策形成（法学志林 109 巻 4 号）
- IV. 【事例研究 1：1960-63 年】党内における政策志向の収束と経済成長政策（法学志林 113 巻 2 号）
- V. 【事例研究 2：1972-76 年】反対集団の影響力和利益配分型政策の定着（以下、本稿）
- VI. 【事例研究 3：1980 年代】党内連合関係の変容と財・行政改革の推進
- VII. 結論

V. 【事例研究 2：1972-76 年】反対集団の影響力和利益配分型政策の定着

自民党政策変更の第 2 の事例は、田中角栄政権下の日本列島改造論（以下、改造論）ならびに、三木武夫政権下の社会福祉拡大政策を経ていく中で迎えられた利益配分政策の定着過程である。まず、改造論は、社会開発、都市部の公害問題および住宅問題の解消、そして社会福祉までもを扱った田中政権の主要政策である。同政策は都市問題への取り組みとしては建設業界への政治力を高め、彼らを新支持層に編成し、都市部の自民離れをくい止めようとする戦略的狙いがあった。だが、この政策は 1972 年の衆議院議員選挙の敗北や 1973 年のオイル・ショックによってその推進力を失い、政策的修正を余儀なくされるの

であった。しかも、1974年の参議院議員選挙での相次ぐ敗北や、田中の政治スキャンダルなどによって党内部の危機感はピークに達し、三木を新総裁とする新優越連合の誕生を促した。

三木政権は、公共事業を中心とした田中政権下の景気浮揚策を批判し、政策の優先順位を社会福祉の拡充と政治改革におくことで、政策軌道を修正し、一般有権者の自民離れを食い止めようとした。だが、社会福祉を除いて、三木政権が推進した政策の多くは支持層・支援団体を守ろうとする党内部からの対抗に遭い、政策的Uターンを迫られるのであった。その結果、大型インフラ建設や景気浮揚に重点をおいた土建型政治と社会福祉の拡大政策とを同時に進めるようになった。

本章では、1970年代の与野党伯仲という政治状況の中で行われた自民党の政策変更、そしてその帰結としての利益配分型政策の定着を、党内グループ間の競争や協力関係の変化、そして彼らの支持リンクの観点から説明する。また、この時期に定着した利益配分型政策が、一方では国政選挙において野党勢力を牽制しつつ、他方では党内において総裁の主導権を維持するために反対派を懐柔しようとした戦略的な選択の帰結であったことを明らかにしたい。

1. 改造論のビジョンと田中派の勝利

1) 有権者の自民党離れと自民党のジレンマ

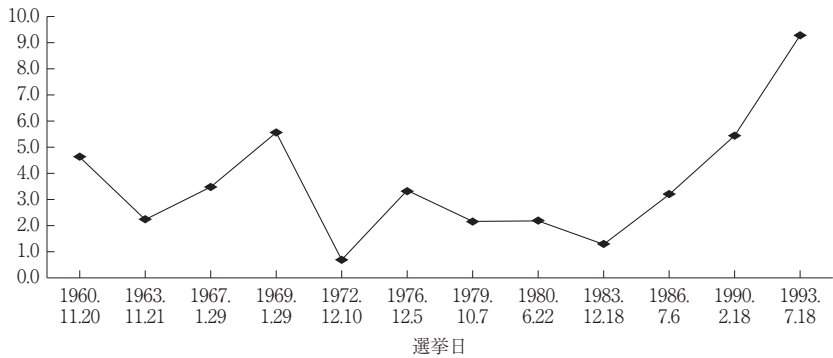
1970年代初頭は、高度経済発展がもたらした産業構造の変化や国民生活の質向上によって有権者の意識構造が暮らしを重視する方向へと変わっていった時期である。この頃、いざなぎ景気も後退に向かい、経済発展を担ってきた政権与党としての自民党のイニシアティブも薄れつつあった。自民党は選挙において党勢低下を続けていきただが、同党の党勢低下の背景には、社会・経済状況の変化にともなう有権者の政党支持構図の変化があった。自民党の支持層

は自営・商工業者や農林漁業者が大部分を占めていたが、都市化が進むにつれ、農村人口の都市流出により第1次産業者を中心とする自民党の固定支持者は減っていくことになる。日本人の産業構造は1970年代に入ると、第1次産業者は10%台にまで下がり、有権者の多くが都市部に居住する第2次、第3次産業者が大多数を占めるようになった。この都市部の有権者は自民党の固定支持層として組織化されておらず、政党支持も分散されていた。

自民党の党勢低下は、他政党の成長、とりわけ都市部を拠点にして組織票を拡大する共産党や公明党のような革新（あるいは、中道）系政党の躍進によってもたらされたものでもあった。このことは、自社対決構図であった既存の政党間勢力配置が大きく変動していたことを意味する。当時の政党間競争構図がどれほど大きく変化したのか知るために、政党間の選挙における勢力配置の変化の規模を示す指数である「エレクトラル・ヴォラティリティ（electoral volatility, 以下、EV）」⁽¹⁾指数を用いて、簡単に確認しておこう。〈図1〉でわかるように、まず、1967年と69年の2回の衆議院議員選挙において規模の大きい投票の移動が起こった結果、EV指数が上がっていることが確認できる。両選挙は、政界再編が起きた1993年までの自民党一党優位体制下でもっとも高いEV指数を記録していることから、政党間競争構図をもたらしした重要選挙（critical election）ともいえる。そして、もう1つ指摘できるのは、1960年代後半の選挙から上昇していたEV指数が1972年の選挙で低下していることである。これは、1960年代後半に現れた変化が新たな政党間競争構図として定着したことを意味する。

このように、当時の自民党の党勢の低下は一時的な低迷では決してなく、都市部の拡大や有権者の意識構造の変化を反映した政党間競争構図の変化による構造的な変化によるものであった。よって、自民党が党勢を回復するには、都市部有権者からの安定的な支持調達を確保できる支持構造を構築しなければならなかった。しかし、都市部有権者の支持を組織化するには長期的な取り込み戦略が必要であり、それまでには確実な票として読み取れない恐れがある。一方、少数でありながらも、自民党の固い支持層として位置づけられてきた農村

〈図1〉自民党一党優位体制下の衆議院議員選挙におけるEV指数（1960～93年）



注：1958年の選挙は自民党が結成された時点であるため、測定対象から除外した。

出所：EV 計算法（注1を参照）に基づいて筆者算出。

部の支持は強固なものである。こうした状況の下、自民党はどの有権者層を優先し、どのような形で支持構造を構築するかという集票戦略のジレンマを抱えるようになった。

2) 田中政権の誕生が意味するもの

都市部における野党の躍進によって党勢を弱体化してしまった自民党では、新総裁として田中を擁立することが次期選挙戦略上で有利とする見方が強まっていた。長期にわたる佐藤政権（1964年11月～1972年7月）のイメージから脱皮を図ることである。周知のように、田中は官僚・エリート出身ではない庶民的なイメージを強調しつつ、決断と実行をスローガンに佐藤とは真逆のイメージを与えることによって、有権者に対しイメージ・チェンジの効果をもたらしていた。田中政権が誕生すると、佐藤政権末期に24%にまで下がった内閣支持率（1972年12月現在）は、62%にまで跳ね上がった〈表1〉。世論調査でも田中内閣に対し、「庶民的な首相」が19%、「実行型の首相」が11%を示すなど、田中個人の人の柄やイメージを理由に田中内閣を支持すると答えた有権者が半分以上を占めていた。⁽²⁾ 佐藤とは真逆のイメージの持ち主である田中が時期総裁になったことで、リーダーの交代による党のイメージ・チェンジ戦略は

〈表 1〉 佐藤内閣末期と田中政権期における内閣支持率

	支持する	支持しない	その他	答えない
佐藤内閣（1971 年 8 月）	32%	49%	6%	13%
佐藤内閣（1971 年 12 月）	24%	58%	8%	10%
田中内閣（1972 年 8 月）	62%	10%	15%	13%

出所：朝日新聞世論調査室編『日本人の政治意識』朝日新聞社、1976 年、65-71 ページ。

一定の効果をもたらしたとえる。

ところが、田中が総裁になったのは、有権者が田中に向けたイメージ効果だけではない。田中が総裁選挙を勝利に導いた原動力になったのは、次の 2 つに集約できる。その 1 つは、党内の若手グループからの垂直的な支持であり、もう 1 つは、福田派の拡大を牽制した各グループ・リーダーからの水平的な支持である。⁽³⁾ まず、垂直的な支持という面からいえば、田中は佐藤内閣まで続いた長老支配に対する反感をすくい上げ、中堅・若手グループの糾合した田中派を組織し、党内権力ゲームを勝利したといえる。佐藤政権下の長老支配に対する批判は、佐藤 4 選に際した若手グループの批判を巻き起こしていた。こうした中、佐藤派内の田中擁立グループが密かに集まって事実上の田中派が出来上がった。同派の結成は、若手グループの間に充満していた反感をタイミングよくすくい上げ、長老支配に対抗する勢力醸成を図った田中の垂直的な支持動因の手法にあたる。当時、若手の田中支持への動きは派閥横断的に広がりをもっていた。彼らは、1972 年中に総選挙は必至という情勢の中で福田では戦えない、国民に人気のある田中を担ぎ出そうと考え、行動したことは十分うなずけるところがある。⁽⁶⁾

次に、水平的な支持という面からいえば、田中は党内主導力を獲得しようとする各グループ・リーダーの牽制を反福田という共通の利害関係に結び合わせることによって党内権力ゲームを自派に有利な形にもっていったということである。田中は佐藤派内において田中支持を固めていく一方、他派に対する工作においても 1972 年 1 月 9 日、田中・大平・中曽根の 3 派を密かに集め 3 派連

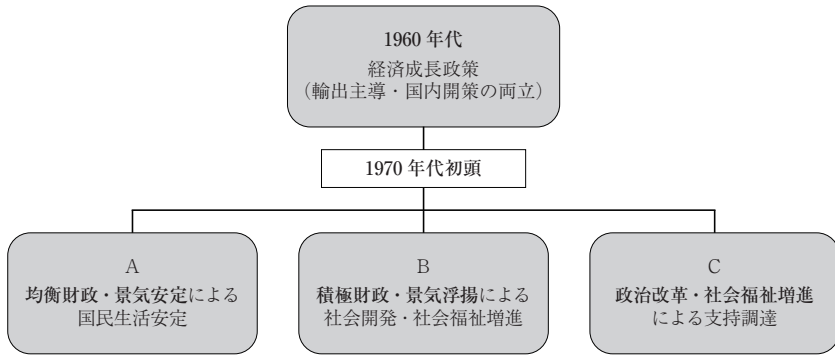
合を発足させ、反福田連合を組織した。さらに6月19日、三木派も加わり4派連合が形成されるのであった。こうした党内世論の傾きを背景に田中は総裁選挙で勝利し、後任総裁となった。

3) 支持リンクからみた改造論のビジョン

総裁となった田中は自民党の政策変更の方向として改造論を公表した。同政策は、佐藤政権下の幹事長の頃からブレンとともに構想してきた列島改造論を基礎とするものである。この改造論では、都市から地方へと工業を再配置し、各地方に人口25万人規模の都市を建設し、これらの主要地域を結ぶ交通ネットワークを完成させるなどという提言が盛り込まれていた。これらの意図するところは、都市部と農村部の格差解消、そして過密と過疎の解消⁽⁷⁾にある。田中の政策志向は、新たな政治・社会問題として浮上してきた都市部の公害問題や社会福祉にも触れつつ、なおかつ社会開発も進行するという点で、有権者の関心を集めるものであった。

改造論は党全体の政策として暗黙の了解を得ていたのであるが、その理由を探るには、当時の政治課題に対して党内でどのような認識が存在していたのかを知ることからはじめる必要がある。〈図2〉で示されているように、1960年代において自民党は輸出産業の重視と国内後進産業（農業界、商工・中小企業界）の開発とを両立させ、有権者の支持を獲得し、党内グループ間の政策志向を収束させた。だが、1970年代に入ると、経済成長の鈍化、産業化の推進による公害問題の発生、そして社会福祉の要請など、時代の変化によって政治に対する有権者の意識も変わっていった。有権者の意識変化は次第に自民党への支持低下につながっていくが、こうした支持低下に直面した自民党は、いかにして有権者の支持を回復するのかということが大きな問題となった。これに対し、党内で検討された打開策は、均衡財政を図り景気を安定させることによって国民生活を安定させ既存の支持構図を守るのか（A）、それとも、政治改革や社会福祉政策を増進することによって有権者の支持を調達するのか（C）、という2つであった。こうした状況の中、田中が提案したのが改造論である。

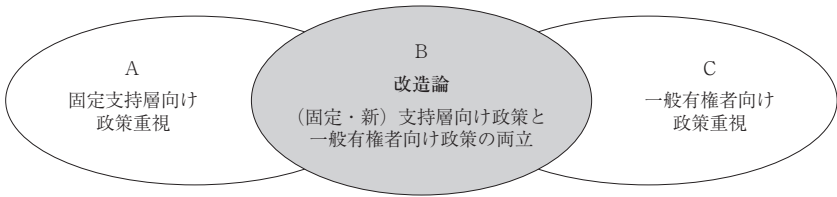
〈図 2〉 1970 年代初頭における自民党内の政策志向の細分化



改造論は、積極財政を通じて景気を浮揚させ再び経済成長に拍車をかけることで社会開発と社会福祉の増進を図る（B）というやり方で、固定支持層を維持すると同時に、一般有権者の支持も獲得するというものであった。田中の提案は相反する上記 2 つの政策志向を見事に両立させたという点で画期的であったといえる。

改造論がもつ最も大きなメリットは、佐藤政権末期に日米貿易摩擦の対策として実施された拡大予算の継続を基に、農業界や商工・中小企業界といった固定支持層に対する便宜策を撤回することなく、都市部をターゲットにする一般有権者の支持も調達するということにあった。まず、支持層の維持という側面からすると、改造論による 25 の新都市建設や地域の均衡発展の構想は、農村部をはじめとする疎外地域ではとくに期待された。関連政策は、その財政的基調を積極財政路線にしているが、積極財政を維持することによって円の切り上げも極力阻止され、中小企業をはじめとする固定支持層の意向をも反映するものであった。次に、都市部有権者の取り込みに関していうと、改造論では工地の移転をはじめとする過密問題の解消や住宅問題の解消にふれ、都市部の支持も意識していた。改造論に内包されたこの田中の土建型政治構想は、社会開発、公害問題解消、ならびに社会福祉までもを組み込んでおり、これが都市部の自民離れをくいとめるものとされていた。

〈図3〉改造論の位置づけ



上記の2つの理由のほか、改造論がもう1つの大きなメリットは、新支持層として建設業界を取り込めるということであった。改造論は、土建型政治を柱に田中派の支持リンクであった建設業界を育成し、彼らの政治力を高めることで建設業関係者を自民党の新支持層支として組織化する政策であった⁽¹⁰⁾。こうした支持調達の期待を背景に、党内では改造論の推進が肯定的に認識されることとなった。まず、改造論は固定支持層の維持できるという点で、地盤の利害にこだわりがちな議員の選好にも符合するものであった。そして、都市部での支持調達も両立するという点で、野党の躍進によって苦戦に立たされていた都市部議員の憂いも考慮したものとなる。また、新支持層として建設業関係者を想定し彼らを組織化することで、都市部において安定した支持層をもっていない自民党の支持基盤を補うという期待もあった。よって、改造論は、固定支持層の維持と新支持層の開拓を図る政策（＝固定・新支持層向け政策）であると同時に、一般有権者からの支持調達（＝一般有権者向け政策）を狙った構想となる〈図3〉。だが、得票を最大化する上では最も合理的な戦略（vote-maximizing devices）となるのは、有権者の大多数である第3次産業者に向けて政策をシフトすることであり、建設業関係者を狙った戦略は的はずれとならざるを得ない。改造論には、一方では一般有権者を意識しつつも、他方では建設業界との連携を強めようとした田中派の権力基盤拡大戦略が反映されていた。この総裁派の戦略と党内の期待が相まった結果、改造論の推進が試みられたのである。

2. 都市部における革新イニシアティブへの牽制

1) 選挙敗北による党内の反響

実際、改造論をめぐる有権者の評価は地域によって温度差があった。都市部との格差が拡大しつつあった地域においては期待が大きかったものの、公害問題への関心が高い都市部においては、必ずしも強い支持が得られたわけではなかった。そこには、政策の中身が物価安定や国民生活の重視、そして社会福祉の重視につながるものではないという有権者の意識があったためである。1972年12月の衆議院議員選挙では、こうした世論の温度差が反映されている。田中政権の下で行われた初の選挙である自民党は271議席（得票率46.9%）を獲得するにとどまった。同選挙で都市部有権者を取り込むことができると自信を強めていた田中の予測とは異なり、都市部では自民党不振が目立った。

では、なぜ、党内では一般有権者の選好とは必ずしも合致していない改造論を、有効な政策であると判断したのだろうか。ここで指摘しておくべきは、田中が総裁選挙を準備する段階で提示していた政策構想と、実際に推進した政策方向の間にみられるズレである。改造論が党内で高い支持を集めたのは、その政策志向が土建型政治構想でありながらも、「公益優先の原則」に立脚していたからである。だが、この公益優先の原則は田中自身の発想ではなく、秘書グループの発想であったとされる。むしろ田中はこれに反発し、公共事業の活性化のために公益優先を明記しないと用地買収が困難になるとの実利主義的な理由で、必ずしも得心しない田中を秘書グループは押し切ったのであった。⁽¹¹⁾党内では、この公益優先に基づいた改造論に注目し、経済成長の鈍化と党勢低下を直視していた田中の政策アイディアに期待を寄せていたのである。だが、実際、田中が構想していた改造論の中には都市問題の根底におかれている生活問題や社会福祉問題との接点は薄といわざるを得ない。

衆議院議員選挙の失敗を背景に、党内では都市部有権者の支持を獲得する上

で改造論の推進に懐疑的になり始めた。田中を支持してきた大平正芳派からも改造論関連政策の推進を懸念する認識が深まった。田中政権を支える中軸である大平は、1973年8月、同派の研修会において、「今は方向転換を迫れており、国民の不安や焦燥感を打ち消せねばならない。当面、生産拡大への加速はゆるめるべき」との提言を行った。⁽¹²⁾このことは、田中の推進する開発路線への強い異論が優越連合内部にまで響いていたことを物語っている。だが、田中は、政策の軌道を修正するという考えは全くみせず、今度の国会で一連の改造論関連法案を実現させることこそ何よりもの対策であると強調し、選挙敗北後も引き続き改造論関連政策を推進する構えをみせた。⁽¹³⁾

軌道修正を迫る党内の要求が強まる中、政策推進をさらに難しくする出来事が加わった。1973年10月、オイル・ショックである。その影響により、公共事業をはじめとする大型拡大予算を基本とする田中政権の経済運営は、その継続が困難となった。また、物価・景気の高騰やインフレの高進など経済状況も悪化し、国民生活に響くこととなった。さらに、1974年に参議院議員選挙を控えていた自民党内では、こうした状況下では過半数割れを免れないという予測が広がり、社会福祉や行政サービスの充実を求める有権者の不満が選挙に響くことを恐れた。党内各派は有権者の選好に沿う形の政策を推進すべきと主張し、政策の修正を強く要求した。⁽¹⁴⁾自民党の若手議員が集まる「昭和会」は、物価、土地、公害など当面の問題について総裁交代を求める意見書を田中首相に手渡した。意見書は「昨年暮れの総選挙以降続いている自民党低落傾向は国民の絶望する物価問題などで思い切った政策を打ち出していないから」であるとみて、首相をはじめ党執行部に対し政策姿勢の転換を要求するものであった。また、「新風政治研究会」でも、党支部勤労者対策に重点をおいて1974年度予算編成について提言をまとめ、政府・自民党首脳に申し入れたが、この提言は「インフレの高進に歯止めをかけるため来年度の予算規模の抑制すること、また、予算の配分にあたっては、自民との低調傾向の著しい都市部勤労者対策に最重点をおくべき」という考えに立っているものであった。選挙対策とあいまって田中は党内の懸念を無視できず、政策の修正へと乗り出すことになる。

2) 野党の影響力：一般有権者むけ政策の強化

田中に軌道修正を迫った今1つの要因は、選挙における野党のインパクトである。1960年代後半から70年代初頭にかけての共産党と公明党の党勢の伸びは著しいものがあった。両党は、組織力を基に固定票をもっており、党員の社会的属性からして都市部に集中していた⁽¹⁵⁾。そして、生活中心、社会福祉を重視する政策を提示し、とくに都市部で有権者の関心を集めた。1972年の衆議院議員選挙ではこの社会福祉を重大政策とする共産党や公明党が著しく議席を拡大させた。

自民党にとって脅威なのは、野党の掲げる社会福祉を優先するという政策路線が確実に一般有権者を吸収したことである。それまで改造論を重点政策の中心に据え、それに連動させる形で社会福祉政策を推進してきた自民党は、都市部における野党の躍進に強く刺激されることとなった。とくに、政策方針にみる野党の強みは自民党内に反響を呼び起こし、都市部有権者に対してより積極的に社会福祉関連政策に取り組むべきであるという認識を広めた。こうした自民党の態度変化が明確に確認できるのが、1973年7月の東京都議会議員選挙である。この選挙は、次期総選挙の結果を予測する、いわば「ミニ総選挙」として注目を集めていた。そこで、自民党は他党より早く都民に訴える政策を打ち挙げた。「東京ふるさと計画」とよばれたこの政策は、都民に不満や挫折感を与えている状況を反省しつつ、大都市問題へ挑戦するという立場を示している。同計画は、大企業の土地投機、商品の買占めを批判した上で、具体的な土地政策・物価政策については、それまで美濃部都知事が国に対し再三度要求してきた項目と同様の政策を並べたものであった⁽¹⁶⁾。

自民党は革新系自治体や地方政府の運営までも波及した野党の選挙イニシアティブを食い止めるべく、中央の政府与党レベルでも野党側が訴える政策的を積極的に取り入れて推進した。1974年度予算編成においては、公共事業関係費の抑制、社会保障関係費増加、そして2兆円減税を実現することを明確にした。実際、同年の予算編成は、公共事業費は対前年比ゼロ、社会保障関連費

対前年度に対して 36.7%，2 兆円の大幅減税の実現している。⁽¹⁷⁾ 自民党は改造論の柱となる公共事業政策の推進を極力抑える一方で、社会福祉政策をはじめとする都市部の一般有権者向けに政策の優先順位をシフトさせていったのである。

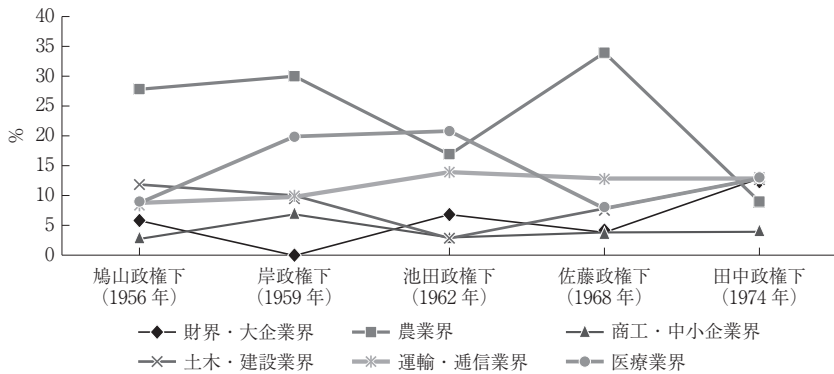
3) 1974 年参議院議員選挙にみる支援団体活用戦略

1974 年 7 月の参議院議員選挙を控えた自民党は、上述した積極的な一般有権者向けの政策を採用する一方で、野党勢力を牽制するために、支持層・支援団体活用戦略を一層、強めていった。参議院議員選挙は全国区に対応しているため、衆議院議員選挙に比べ職能代表的性格が強い。そのため、固定支持層の組織力や新支持層の開拓などといった固定支持層戦略が選挙の勝敗を左右する重要な要素になる。

自民党は、同年の選挙においても、農業界、商工・中小企業界、医療・福祉業界など、従来の固定支援団体の組織力を集票につなげるべく、これらの団体関係者を自民党の候補者として公認する戦略を活用した。だが、業界別にわけてみると、自民党の団体別公認戦略には一定の変化がみられる。〈図 4〉は、1956 年から 1974 年までの間、同党が全国区で公認した団体関連候補者を業界別にわけ、その割合の変化を調べたものである。この図でも明らかのように、1974 年選挙では、従来の固定支援団体関連候補者の比重が減っている。まず、農業界の場合、1962 年の選挙（池田政権下）をのぞいては、団体関連候補者全体のなかで、25% から 35% を占めていたが、今回の選挙では 9% を占めるにとどまった。そして、商工・中小企業界関連候補者の場合にも、団体候補者全体に占める割合は 5% 前後にとどまり、進出の乏しい状況が続いた。また、農業界に次いで多数の候補者を出してきた福祉・医療業界の場合も、今回の選挙では 13% を占めるにとどまり、その比重が大きく減少している。

これとは対比的に、今回の選挙では建設業界と財界・大企業界候補者の比重が増加した。まず、建設業界に関していうと、同業界関連候補者は団体関連候補者全体の 13% を占め、運輸業界、財界・大企業界と並んで団体候補者の多

〈図4〉 自民党参議院議員選挙全国区候補者にみる関連団体別比重の変遷



出所：『朝日新聞』（1956年6月24日；1959年5月19日；1962年6月17日；1968年7月6日；1974年7月6日）に掲載された参院選候補者一覧を参考に筆者作成。

い業界の1つとなった。建設業界関係者が増加したのは、総裁派の支持リンク強化策と無縁ではない。田中の強い支持リンクである建設業界は、1960年代後半から著しくその政治力を高めていき、田中政権の下でさらにその政治力の強化を図った。それが今回の全国区候補者公認状況でも明確に表れたのである。また、建設業界を強化しようとする総裁派の試みは、建設業界と結びついている他業界——たとえば、土地改良、不動産、空港協会など——にも響き、関連産業の候補者が多かったのも今回の公認戦略がもつ特徴の1つである〈表2〉。

次に、財界・大企業界関係候補者の増加も目立つものがあつた。それまで同業界関連候補者は、概して5%前後の比重を占めるにとどまっていたが、今回の選挙では実に13%にまでその比重を急増させている。同選挙で財界・大企業界関連候補者が増えたのは、当時、都市部で伸び悩む自民党がとった参議院議員選挙戦略が反映された結果であると考えられる。1974年の選挙は「企業ぐるみ」作戦ともいわれるほど、経済界から強い選挙協力を得ていた。自民党は集票に対して大企業を動員し、35人の全国区公認候補に企業グループや有力会社を割り当て、組織的選挙活動を行っていた⁽¹⁸⁾。自民党は企業界の資金能力や組織力を活用することによって、一般有権者の多くを占める第2次・第3次

〈表2〉1974年参議院議員選挙全国区候補者にみる田中派の支持リンク関連業界出身者

支援団体の区分	候補者名	支援団体名
建設業界	内田稔 野重信 おかべ保	河川協会 河川協会 日本港湾建設協会
農業界	小林国司	全国土地改良団体連合
財界・大企業界	糸山栄太郎	新日本企画社長、 不動産・レジャー産業重役
(旧)軍・遺族関係	源田実	水交会（軍関係）、日本空港協会

出所：『朝日新聞』1974年7月6日付の参議院議員選挙候補者一覧を基に、筆者作成。

産業者を取り込み、党勢不振が続く都市部での支持獲得を図ったのである。この都市部有権者への取り込み戦略が、1974年の選挙における財界・大企業界関連候補者の増加の背景にあったといえる。

3. 三木政権における一般有権者向け政策の戦略的余地

1) 後任総裁をめぐる均衡点：一般有権者対応としての三木の強み

自民党は1974年の参議院議員選挙で敗北し、さらには金脈選挙であったという批判も加わり、党勢のみならず政党イメージにも大きなダメージを受けることとなった。党内では福田・三木・中曽根の3派が中心となり、反田中派を形成した。彼らは1974年7月18日、党再建議員連盟を正式に発足させ、党体質の改善を唱えた。⁽¹⁹⁾田中批判は、三木・福田・中曽根を中心とした各グループ・リーダーだけに留まらず、多くの若手グループもが同様の態度を示した。この時点で、田中の主導力は急激に後退していた。さらに同年10月、田中の金脈問題が発覚した後、党内では総裁退陣の声が強まった。これを受け、同年10月、田中は退陣を正式に表明するに至った。

それにより、党内では後任総裁をめぐる競争が本格化した。田中・大平派で構成される優越連合はそれまでの主導権を維持すべく協力を高める一方、有力な後任総裁候補である福田派との間で1つの対立構図が形成された。党内対立はこの2極構図にとどまらず、他方では三木派がもう1つの選択肢を作り出していた。選挙直後、三木は副総理から辞任し、超党派連合政権の樹立に向かったの離党を1つの選択肢として残すことで、多数派に対する交渉カードを切りだし、党内競争に加わった。その結果、後任総裁に選ばれたのは、少数派のリーダーである三木であった。自民党は党全体が金脈政治の批判にさらされた危機の下、有権者における金権政治批判を鎮めるべく、椎名裁定という異例な手続きを認め三木政権という危機管理体制を作り上げた。

三木政権が誕生したのは、政党イメージと党内力学という2つの側面からみて三木が適していたためである。まず、政党イメージという側面で「クリーンな三木」がもつ意味は大きい。自民党は金権体質というマイナス・イメージを払拭するためには、清廉なイメージのリーダーを後任総裁に据え、自民党の体質改善を国民に納得させる必要があった。さらに、中道的イメージも重要なメリットである。戦後政党政治の中での三木の系統は、国民協同党、改進黨をへて自民党に合流した、いわば保守系政党の中での最も左派的な系列に属している。三木は、野党が掲げた社会福祉や行政の充実、庶民生活の安定からなる政策路線に最も近い政治志向の持ち主であった。都市部において野党のイニシアティブを薄める上でも、三木のイメージは適していたのである。実際、三木自身も、当時の有権者が求めているのは生活第1主義の中道政治であると判断し、実生活に根ざした自分の中道志向こそが有権者の支持に合致しているとみていた。⁽²⁰⁾

次に、党内力学からみると、三木が党内少数派であることがかえって有利に作用した。後任総裁をめぐる主導権争いは田中・大平派と福田派の間で対決構図を生みだしていたが、両者は党内主導権をめぐる⁽²¹⁾はどちらも譲歩できない状況にあった。むしろ、総裁＝三木という選択肢は両者にとって受け入れやすい。三木は少数派リーダーであるため、決して脅威となる存在ではなかったし、

総裁の座こそ譲るものの、自派の発言力を高める上では最適な均衡点であると考えられていたからである。

2) 一般有権者向け政策からみた総裁派のリンク強化への試み

三木の就任直後、自民党の政策方向は公職選挙法・政治資金規定法（以下2つを合わせて選挙2法と呼ぶこともある）、独占禁止法（以下、独禁法）の改正、そして社会福祉の充実などに重点が置かれた。まず、選挙2法の改正は、選挙運動を候補者中心から党中心に変えることや政治資金において大規模な支援団体への依存を減らし、個人献金を主体とする流れに代えるところに狙いがあった。次いで独禁法の改正は、社会的公正の実現のために三木が強調した、⁽²²⁾いわゆる「競争の公正化、消費者利益の確保」を狙ったものであった。これらの法案の改正ならびに三木の目玉政策ともいえる全面的な社会福祉を推進することによって、自民党の政策方向は一般有権者対応に傾斜していった。

党近代化を通じた金権政治からの脱却、福祉国家建設を2本柱にする三木の目玉政策には党内権力基盤拡を念頭においた戦略的余地もある。弱小グループである三木派が党内リーダーシップを発揮するためには、少なくとも次の2つが満たされなければならない。第1は、党内外に総裁派の支持リンクを強化すること、第2は、選挙・資金・ポストからなる党内権力資源に関わる分野を再編させ、他派を牽制することである。まず、第1の総裁派の支持リンクの構築方法として三木がとった手法は、政治改革や社会福祉政策の強化を通じて、一般有権者を自派の支持リンクに編入することであった。そもそも三木は、自らの政治理念と路線に対する自信は強いが、党内政治家との連帯意識はあまり強くない少数派であったとかったとされる。三木は「数の理論」が通用する現実を民主主義の原則として受止めつつも、理想を見失った権力を強く警戒し、国民の立場にたった政治の理想が最も重要であると認識していた。⁽²³⁾党内支持基盤の弱い三木派は、一般有権者リンクを強化することによって、党内意思決定過程における数の理論を脱皮しようとした。さらに、それまで三木派内で共有された政治アイデンティティ——政治浄化、社会福祉の重視——は今や有権者側

から強く要求されていたため、有権者の支持が強みとなれば、あえて党内との連携を介さずに主導権を強化することができるのである。三木内閣成立直後、『朝日新聞』が行った世論調査（実施日 1974 年 12 月 20・21 日）では、名内閣への要望として「物価対策」が 65% を占め圧倒的に多い中、社会福祉政策（7%）、生活の安定（6%）、不況対策（5%）、清潔な政治（4%）、公平な政治（2%）といった答えがその後を続いた。また、内閣成立半年後の世論調査（実施日 1975 年 6 月 19～20 日）をみても「物価対策」が前回の 65% より減り 49% で 1 位を占める中、社会福祉と公害対策（14%）、生活の安定（12%）、不況対策（8%）、公約の実行（6%）が続き、不況下の物価高という異常事態の克服を望む声が多かった⁽²⁴⁾。列島改造論の失点や政治への不信が重なる中で、有権者は社会福祉の充実をはじめとする生活の安定や清潔で公正な政治を望む傾向が強くなっており、三木内閣の政策志向は、こうした有権者の要望に符合するものであったといえる。

次に、第 2 の党内権力資源の再配分についてであるが、これは政治資金規定法と独禁法の改正によって実現し得る。これらの法案改正は支持リンクや資金面において党内強力グループを弱体化させ、自派を有利な立場におく方法であった。まず、政治資金の面からいうと、自民党の政治資金の額は田中政権期にピークに達していた。公表された資金をみても、1976 年の自民党の収入は、1,863,426 万円となり、共産党（611,780 万円）や社会党（70,005 万円）を大きく引き離していた⁽²⁵⁾。自民党のこの多額の政治資金は、党内各派が各自でもつ資金源に大きく依存しており、その中で三木派の劣勢は明らかであった。こうした中、三木が古くから主張する政治資金規正法は、資金を党へと一本化させ、政党本位のものにしようとするものである。財界・大企業界と党内グループとの連携を断ち切ることによって政党本位のあり方を確立すれば、党執行部の権限は拡大され、逆に他派の力は弱められると期待していたのである。

独禁法改正の場合も同様の効果があるといえる。独禁法改正の試みは、三木が強化しようとする支持リンクが従来とは明らかに異なっていることを端的に示す事例であった。それまで自民党の最も強力な支援団体である財界・大企業

界は、資金面や組織面で自民党と協力してきた存在である。また、自民党内では同業界との連携の程度が党内力学構図と深く関わっているのも事実であった。三木が財界・大企業界からの反発が十分予想される敏感な問題を重点課題として設定したのは、一般有権者の支持を背後に、彼らと党内各派との連携を弱めることができれば、自派に不利に作用するような党内力学構図へと転換できるためでもある。

3) 党内反対派の抵抗とリーダーシップ強化の挫折

ところが、ライフ・サイクル・プランを除けば、三木の重点政策はほとんど実現できなかった。政策が次々と党内で難航していたのは、彼の主張する政策方向が単なる政党イメージ刷新だけでなく、党内権力資源の転換につながるものだったからである。まず、選挙2法の改正は、1975年7月4日、両院を通過したことで可決成立されたが、その内容は自民党内の反対に対し、大幅に譲歩したものであった。当初、三木は「企業献金を3年以内に全廃する」意向であったが、党内反対派の猛烈な抵抗に遭い、断念を余儀なくされた。⁽²⁶⁾

それまで協力的であった各派が、三木に対して警戒を示すようになった決定的なきっかけとなったのは、1976年7月、ロッキード事件による田中元首相の逮捕の過程で、三木が傍観的な態度をとったからである。当時、田中の逮捕は党内において単なる個人の汚職事件にとどまらず、自民党全体の問題として認識されていた。というのも、田中の政治スタイルは、公共事業を中心として補助金を地元につぎ込むことによって施された利益配分による地盤の再編を図る自民党政治の代表であったからである。⁽²⁷⁾ 自民党の支持基盤運営や選挙運動スタイルに深く関わりをもつこの一連の出来事に対して、三木の微温的な態度は党全体の不信感を招きかねない。再選を第1目標とする個々の政治家にとって、後援会や地域の固定支持層に代える集票メカニズムを見出せない限り、三木派の推進する政治改革に依存した選挙戦略は負担になりかねないし、再選できるまでの確実な票固め戦略とは限らない。三木の政策的スタンスからして、選挙・資金面で議員らを圧迫しかねない上に、票の組織化（確実な支持票の獲

得）を好む個々の政治家の利害とは異なるものがあった。反対派の抵抗は、やがて党全体の認識として固まり、三木の党運営はさらに難航することとなった。

もう1つの重点課題であった独禁法改正の場合も同様である。同改正案は、党内グループや経済界の強固な反対に遭い、難航を重ねていた。副総裁である椎名悦三郎（元商工省官僚）が反感を露にしたことを皮切りに、党首脳、有力派閥からも反対・消極意見が相次いだ。田中・大平派は選挙の洗礼がないと三木を強く非難し、財界も独禁法改正については企業の国際競争力を減退させ、不景気を長引きさせることになる断行反対の態度を示した。1975年6月19日、中曽根康夫幹事長は党内外の抵抗を配慮した形で独禁法改正の見送りを示唆するに至った⁽²⁸⁾。こうした反発に立ち向かい、三木は野党に協力を求めて衆議院を通過することを目指した。だが、三木のこの行動は機関手続きを無視した野党寄りの手法として捉えられ、党内調整を図るべき党のリーダーとして不適であるという認識が党内に広まった⁽²⁹⁾。法案の改正は、参議院における田中若手のサボタージュや一部議員の造反欠席などで参議院を通れず、結局、三木は国会への提出を断念するに至った。

党内世論の批判から三木のリーダーシップにも陰りがみえてくることになった。反対派は三木の行動を制約し、政策を取り下げない限り党内支持を受け難い状況に陥った。これを受け、三木は政策推進における党内合意を強く意識するようになった⁽³⁰⁾。三木がリーダーシップの強化に失敗した理由としては、まず第1に、総裁派の支持リンクとして一般有権者の支持を党内に持ち込めなかったことが挙げられる。党内の支持層が弱い三木は党内主導権を強化する方法として、党内グループとの結束を図るよりは一般有権者の支持を吸収すること⁽³¹⁾を試みた。だが、自己の政策志向が一般有権者の望む方向であるものとして正当化するには、民意の反映、すなわち、選挙結果の裏づけがない限り、その実効性は極めて乏しくなる。だが、三木にとって選挙に乗り出すのもそう簡単ではなかった。内閣内部に多くの反対派を登用していた三木は、1976年5月発覚したロッキード事件絡みで党内多数派の三木おろし工作に巻き込まれながらも、衆議院解散・衆議院議員選挙に打って出られず任期満了解散に至ったので

ある。結局、三木は就任中において一般有権者との支持リンクは構築できず、彼らの支持が党内に還元され、党内リーダーシップの強化につながることはなかった。

第2の理由として挙げられるのは、新優越連合内の凝集性の弱さのために、連合を維持することができなかったということである。三木政権に協力してきた支持派の離反によって、三木派は党内で孤立し、その政策的リーダーシップも効かなくなった。そもそも、福田派、中曽根派、そして三木派の3派連合は凝集性の強い連合とは言えず、反田中を主軸に党内主導権を獲得する上での戦略的なパートナーシップであった。よって、党内多数を反対に回す案件に関しては否定的にならざるを得ない。福田派は、田中・大平・椎名派などの反対派から勧誘を受け、連合から離れていった。構成員の数からして連合内の第1グループである福田派の離脱により、三木を総裁とする優越連合は事実上瓦解し、党内主導権の維持すら危うくなってしまった。⁽³²⁾

4. 政策的 U ターンと利益配分型政策の定着

1) 主導権維持戦略と政策的 U ターン

党内宥和に乗り出した三木は、独禁法改正案の国会提出を断念し、それまで予算の増額を留保してきた公共事業を再開させた。三木が公共事業の拡大政策へと戻った理由には、次の2つが考えられる。まず、第1は、独禁法絡みで疎遠となっていた財界・大企業界との融和を図るためである。1975年7月下旬、三木は財界4団体首脳と会談し、自民党は大型プロジェクト工事の促進を盛り込んだ大型補正予算を提出して景気浮揚に積極的に取り組みたいと約束した。⁽³³⁾ 第2の理由は、党内反対派の離反による内閣崩壊をくい止めて、党内反対派との融和を図るためである。その後、公共事業は景気回復のための重点施策として、予算編成において重点的に配分されることになる。〈表3〉の一般予算編

〈表3〉一般会計予算編成比にみる公共事業費と社会保障関係費の推移（1971～76年）

区分	年	1971年	1972年	1973年	1974年	1975年	1976年
	構成比	17.7	18.7	19.9	16.6	13.7	14.5
公共事業費	増減率	+18.1	+29.0	+32.2	±0.0	+2.4	+21.2
	構成比	14.3	14.3	14.8	16.9	18.4	19.8
社会保障関係費	増減率	+17.8	+22.1	+22.8	+36.7	+35.8	+22.4

出所：大蔵省主計局調査課編『財政統計 昭和51年度』1976年，28-29ページ，「一般会計予算の主要経費別分類」に基づいて筆者作成。

成の状況でわかるように，1975年増額0%であった公共事業関係費は，1976年予算編成から本格的に増額され，社会保障関係費に次ぐ重要な予算編成項目となった。結果的に，公共事業を抑制するというこれまでの立場を変え，景気浮揚と地域開発を柱とする田中政権期の政策へ重点をおくことで，自民党の政策基調はUターンすることとなった。

ところで，上述した三木の政策修正は，時には党内の反対を押し切ってまで自己の政治理念に沿った政策を貫いたこれまでの三木の姿勢とは真逆の態度であったといえる。こうした異質な政策志向は，理想主義者であるとともに，時にはバルカン政治家といわれるほど巧みに妥協をかさね，自己成長するリアリストとしての三木の二面性によるものである，という見方が支配的である。⁽³⁵⁾だが，新川敏光が指摘するように，三木の2つの異なる行動パターンを理解するためには，政策とその指導力を分けて再考する必要がある。三木は自己の政治理念を追求するために2つの方法をとっている。その1つは，紛争のアリーナを世論や野党にまで拡大させ，脆弱な党内権力基盤を補おう戦略であり，もう1つは福田派や中曽根派と連合を形成することで協力を取り付ける戦略であった。したがって，権力をえるために，時には妥協し，時には策略を弄することは権力政治の渦中あった三木にとっては当然のことであり，理想主義と矛盾するものではないのである。⁽³⁶⁾

政治アクターは複数のアリーナ（選挙・政府・議会）で，複数の目標（投

票・ポスト・政策追求)を追及する。そして、その結果は常に党内力学構図と連動している。⁽³⁷⁾三木派が党内トレード・オフを自派に有利な形で運ぶためには、党内主導権を獲得しそれを明け渡さないことが求められる。三木の行動は他派の抵抗や協力の程度を見計らった上で、いかに主導権を維持・強化するかという戦略に終始している。すなわち、他派の抵抗が激しい場合は協力を図る姿勢で主導権を維持させ、他派の抵抗が弱まった場合には主導権の強化を図るといった具合である。たとえば、就任直後の三木の政策は、党内において自派の主導力の強化、そして反対派の支持リンクの弱体化を同時に図ろうという戦略であった(主導権強化戦略)。しかし、選挙2法や独禁法の改正過程で反対派の攻撃にさらされた三木は、主導権を守るべく、総裁の座を明け渡さないための戦略に乗り出したのである(主導権維持戦略)。だが、1976年5月、ロッキード事件が発覚した際、三木は党内の激しい反対を押し切って真相の徹底究明の姿勢を貫き、再び世論の厚い支持を集めることに成功した(主導権強化戦略)。しかし、同年7月27日、ロッキード事件による田中の逮捕を契機に反対派の抵抗がピークに達し、党内では三木を封じ込め、リーダーシップを奪いとる三木おろしが積極的に展開されると、三木は——次の衆議院議員選挙で勝利し、その後、引き続き主導権を維持することを念頭に入れつつ——⁽³⁸⁾反対勢力である「挙党体制確立協議会」(田中・椎名・大平・福田派)との調和を図り、衆議院解散・衆議院議員選挙開始に臨まず、選挙準備を整えろとし、党の分裂を避ける戦略をとる⁽³⁹⁾(主導権維持戦略)。

要するに、三木は党内リーダーシップの維持と強化を目指し、そのどちらをとるのかという戦略的選択によって、異なる政策的方向が導きだされたのである。よって、三木政権における政策とUターンは、総裁派のリーダーシップと党内グループの反応が重なった相互作用の結果であったといえる。

2) 党内競争と利益配分型政策の定着

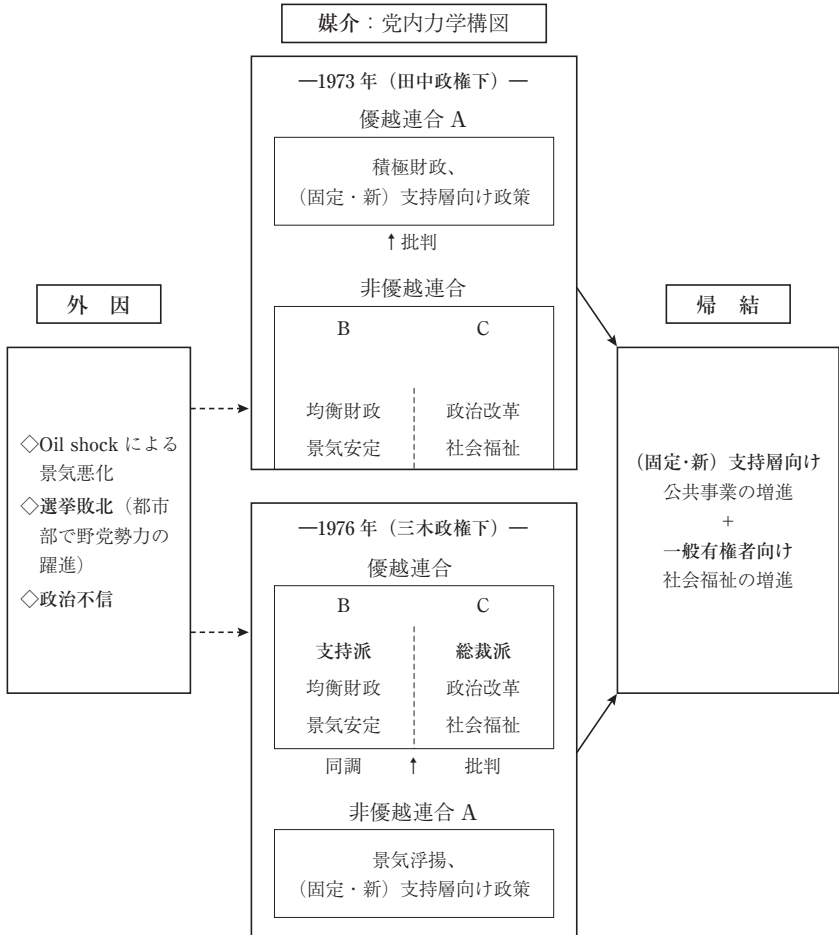
三木の一般有権者向け政策の中で成果を挙げたのは、党内グループの既存支持リンクに害を与えない政策のみである。中でも最も順調に進んだのは、社会

福祉である。三木は就任直後に社会的弱者の救済を全面に打ち出して、社会福祉年金の上積み、在宅重度心身障害者に対する介護手当ての新設、そして生活保護費の改善の3つを掲げた⁽⁴⁰⁾。三木の指示によって社会保障関係費は1975年度予算編成過程の主役となり、前年比で35.8%増を記録し、引き続き施策の充実が図られた。こうした流れは、1976年の予算編成でも前年比で22.4%増額につながり、予算編成項目の中では最も高い伸び率と占有率と示すこととなった。すでにふれた通り、同年は公共事業が拡大された時期でもある。田中の退陣は、公共事業の金を注ぎ込む時代の終焉を思わせたが、それは公共投資の中休みに過ぎなかった。1974年75年には公共事業費の予算の伸びが抑えられたが、1976年には21.2%、77年には21.4%、78年には34.5%、79年には22.5%の伸び率をみせるなど、1976年以降、公共事業と社会保障関係費が増加する傾向がその後の政権でも続いていった。⁽⁴¹⁾

ところで、この公共事業の拡大と合わせて考えてみると、三木政権における政策的帰結は、田中政策へのUターンともいえる。ただ、政策の終着点こそ類似しているものの、両政権間では政策的志向の差があった。〈図5〉でまとめているように、田中は支援団体の組織化や利益誘導などの支持層向け政策に焦点を合わせた上で、それを一般有権者向けの社会福祉政策につなぎ合わせた。これに対し、三木は一般有権者向け政策として社会福祉政策を前面に押し出す一方で、公共事業をはじめとする支持層向け政策には消極的であった。

両政権の共通点は、党内部の批判に対して弾力的に応じる過程の中で、政策的合意点を見出していったところにある。田中政権の場合は、オイル・ショックや選挙敗北を契機に高まった党内反対派の批判を受けて、一般有権者対応として既存の社会福祉に対する見方を修正し、関連政策を補強していった。そして、三木政権の場合は、党内支持層構築の失敗を契機に党内多数を懐柔する政策として、支持層向け政策となる公共事業政策を重視する立場にその方向を修正しなければならなかった。よって、1976年に完成された自民党の政策方向は、田中派とその反対派、そして三木派とその反対派の間で繰り広げられた党内主導権をめぐる競争・対立・調整が織りなす均衡点であったといえる。

〈図 5〉 田中・三木政権期における自民党政策の変更構造



VI. 【事例研究 3：1980 年代】党内競争構図の変容と 行・財政改革

自民党の政策変更の第 3 の事例は 1980 年代の財政再建，行政改革からなる

小さな政府路線への変更である。自民党政権は財政赤字を克服するために、いわゆる増税なき財政再建を大前提として掲げ、地方に対する補助金の削減、予算の抑制や削減、そして社会福祉政策の見直しを行い、小さな政府路線へと踏み出していった。

ところで、1980年代における自民党の政策変更は理解に苦しむ事例である。というのは、集票メカニズムの柱であった利益配分型政策を取りやめ、大胆な予算・補助金削減に乗り出したこの時期に、自民党の党勢は回復したのである。では、なぜ、自民党は小さな政府路線を掲げたにもかかわらず、有権者の支持を取り付け選挙で勝利を収めることができたのか。また、いかにして財・行政改革を実行することができたのであろうか。これに対する答えを出すためには、自民党政権が選択した財政再建の方向性や、政策が選択された経緯とその理由、そして政策推進の仕方を探る必要がある。すなわち、想定できる様々な財政再建の選択肢の中で、自民党内ではどのような財政再建策が議論され、調整、実施されたかを知ることが重要である。以下では、党内グループの行動と彼らの支持リンクとの関係に注目して、1980年代における財・行政改革（または、行・⁽⁴²⁾財政改革）の政策変更過程を再考察してみたい。

まず第1節では、党内グループ間競争が自民党の政策変更をどのように規定したのかを確認する。ここでは、自民党の目玉政策が財政再建を中心とする「財・行政改革」から、行政改革を優先する「行・財政改革」に移る過程で党内グループ間競争が介在していたことを明らかにする。続く第2節では、権力資源をめぐる党内競争が絡んで一般有権者の選好に向けた政策調整が行われる一方、党内利害調整を図るために財政投融资を活用した固定支持層向けの対応策が組みこまれたことを明らかにする。そして第3節では、この固定支持層対応策の一例として、参議院議員選挙制度の変更（比例区導入）と公認戦略の変化を検討し、自民党の支持層動員戦略と党内グループ間競争との関連性を明らかにする。最後に、1980年代の事例の有効性と限界を、自民党の一般有権者と支持層への対応から考察する。

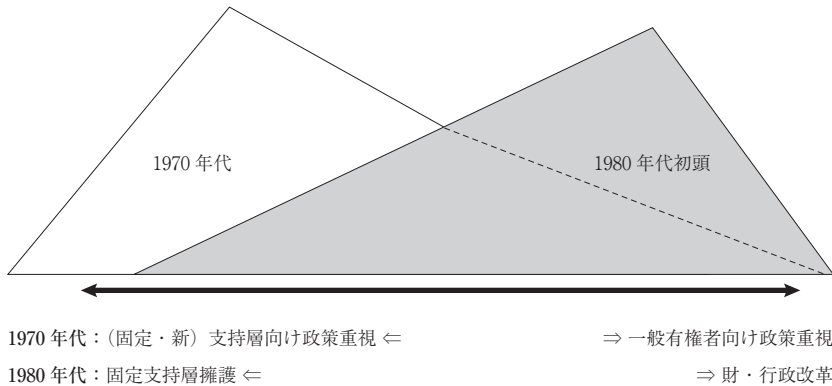
1. 党内競争と政策変更の方向設定

1) 自民党の政策的コンセンサスと危機認識

これまで、自民党政治の中には、比較的劣勢にあった地域や産業を手厚く保護し、予算や補助金を多く配分するという政策的コンセンサスがあった。さらに、1970年代からは社会福祉を拡大し、都市部有権者の選好も反映するようになった。その結果、自民党は固定支持層と一般有権者、両方の選好を反映する包括政党（catch-all party）となった。このような政策的コンセンサスが生み出された背景には、2つの異なる政策志向をもつ党内グループ間競争があった。地域開発や国内産業の保護を通じて社会格差の是正に努めた勢力と、利益誘導政治がうまく働かない都市地域での勝ち残れる勢力との緊張関係である。自民党が固定支持層と一般有権者の要求に対応するために、政府の財政・行政的措施を十分に活用してきたのは、前章で確認した通りである。だが、1970年代後半からは、両勢力間利害調整と均衡に基づいた従来の政策的コンセンサスにも亀裂が生じ始めていた。そこには、内政・外交面で押し寄せてくる政治・経済の構造変化に対する対応の問題があった。⁽⁴³⁾ 年々深刻化していく財政赤字問題、対米貿易赤字の解消を求めるアメリカ側の要求、さらには農業や商工・中小企業に対する保護の削減を求める大企業界や都市部有権者の要求も強くなった。

これを受け、自民党内部では、市場に対する政府の役割を縮小し、市場の原理を活かす方向で政治・経済的構造を変革するべきと主張する勢力が強くなった。彼らは、従来の政策方向が財政赤字を出す仕組みになっていることを指摘し、農村に対する補助金や中小企業に対する融資や税制の特典、そして膨大に予算を費やしている社会福祉政策を見直して財政赤字を極力抑えるべきと主張した（以下、改革派）。これに対し、従来の政策的コンセンサスを優先する勢力は、固定支持層を擁護するところに重点をおいていた点で、固定支持層擁

〈図6〉1970～80年代初頭における自民党党内のグループ政策志向の動向



護派ともいえる〈図6〉。固定支持層と一般有権者の両面に対応してきた従来の支持構図が、もはや利かなくなる時期が到来したのである。

2) 鈴木政権下の財政再建

まず、財政再建が打ち出されるまでの党内過程を追ってみよう。1980年の衆議院議員選挙の最中に大平正芳首相が急死した。これを受けて大平派の鈴木善幸が後任総裁に選ばれ、新内閣が発足した。⁽⁴⁴⁾ 鈴木が優先的に取り組んだのは大平政権下では推進できなかった財政再建である。この財政問題への取り組みが可能になった重要な要因として注目できるのが、反対派の協調である。大平政権の下で一般消費税の導入に対し猛烈に批判を繰り返していた福田派と中曽根派は、鈴木政権になると、行動を変えて協調的な動きをとった。各派が鈴木政権の発足を前後に相互に抵抗を繰り返さないという基本姿勢を明確にし、党内権力資源配分で均衡を図る「新挙党体制づくり」が約束されたためである。⁽⁴⁵⁾ 初の組閣で派閥均衡が重視されたのは、党内抵抗を抑え、安定的な党内運営を築こうとする鈴木⁽⁴⁶⁾の意図が反映された結果である。

財政再建の方向性もこうした党内協調の延長線上にあった。そこで指摘しておきたいのは、財政再建が行政改革に結びつく、いわば「財・行政改革」の方

向性が生み出された背景である。周知のように、鈴木政権下で財・行政改革を積極的に推進したリーダーの1人として挙げられるのが、かつて反対派であった中曽根康弘である。彼は、行政管理庁長官に就任した直後、第2次臨時行政調査会（以下、第2臨調）の設置を鈴木首相に進言した。鈴木がこれを受け入れたとて、第2臨調を舞台とする財・行政改革の骨格が出来上がった。⁽⁴⁷⁾中曽根が積極的に行政改革を推し進めた背景には、みずからがおかれたポストを活用することで自派の権力基盤を高めようする戦略的余地があった。当初、中曽根は組閣の段階で希望していた大蔵相に就任できず行政管理庁長官に追いやられていたが、行管庁の期待や幹部の進言を受け、就任当時までは具体的に構想をしていなかった行政改革に積極的に取り組む姿勢に転換した。⁽⁴⁸⁾行政改革の必要性を認知した中曽根は、第2臨調の設置を主張し、鈴木首相の決断を求めた。その意味で行政改革は、中曽根の政治的求心力を高める手段という性格ももっていたといえる。⁽⁴⁹⁾

第2臨調構想に消極的な反応をみせていた鈴木は、税収拡大の見通しが不透明であることから、財政再建という見地から行財政の建て直しを図るという認識を示し、歳出の削減、行政府機構の簡潔、行政の減量に重点をおいた改革を進めると述べ、財・行政改革を受け入れた。⁽⁵⁰⁾他方、政策的調整過程の中で中曽根は、財・行政改革を推進する主導勢力として浮上し、鈴木・田中派で構成される主流派へのパートナー入りを果たしたのであった。その点、財・行政改革は次期主導権を狙う中曽根派の権力基盤拡大戦略と、反対派の抵抗を抑えて新挙党体制を作り上げることで主導権発揮を狙う鈴木派の戦略がかみ合った結果であったといえる。

3) 総裁選挙出過程にみる党内グループ間競争

ところで、第2臨調の下で財・行政改革の骨格づくりが終わり、具体的な政策実行に移ろうとする最中の1982年10月12日、鈴木首相は辞意を表明する。⁽⁵¹⁾この鈴木氏の辞意表明によって挙党体制を築こうとしていた党内ムードは一気に消え去り、後任総裁をめぐる再び党内競争が激化した。予備選挙を控えて、

各派は主導権獲得と権限の拡大を狙って戦略的行動をとった。その構図は、田中・鈴木・中曽根の3派からなる主流派、そして福田派・河本派（旧三木派）・中川派からなる反対派との2極対決となった。

ここで、とくに注目できるのが、各派が示した政策的方向である。各派は、財政改革に関してはその必要性を実感していたものの、財政再建の具体的な推進方向に関しては意見の違いがあった。彼らは、この推進方向の違いを強調することで他派との差をつけ支持を求めようとした。まず、主流派は行政改革においてイニシアティブを発揮していた中曽根を後任総裁候補として擁立し、引き続き財・行政改革を推進していくと主張した。中曽根は財・行政改革の強力な推進を訴えることで鈴木政権を次ぐ継承者となり、財政再建・行政改革を推進できる適任者としてその存在感をアピールした。

これに対して反対派では、一定の戦略的協力を約束したものの、福田派、三木派、そして中川派の3派それぞれが候補者を立てて選挙に臨んだ。まず、福田派の候補者である安倍晋太郎は、行政改革は臨調答申の下に進めていくとしながらも、当面は景気浮揚に重点をおくべきだと主張した。そして、三木派の候補者である河本敏夫は、行・財政の再建や、景気回復のためには政治改革による国民の信頼回復を図らなければならないとし、政治改革こそが先決課題であることを明確にした。中川派の候補者である中川一郎は、田中派主導の党運営を批判しながら防衛問題や自主憲法制定問題にふれ、若さと行動力をアピールした。⁽⁵²⁾

予備選挙は財政改革の方向性を競う場となり、政策的組み合わせが変える可能性を開いた。結果は中曽根が全体の58%の票を獲得して第2位の河本(27%)を大きく引き離して後任総裁になった。

4) 中曽根政権の登場と行政改革の強化

中曽根は、大平に次ぐ2代目の予備選挙の勝利者となる。この予備選挙を経ることによって政策推進における中曽根総裁のリーダーシップはさらに強化された。これは、予備選挙の導入ルーツと無縁ではない。政権から転落の危機に

直面した自民党は1977年、総裁予備選挙の導入を決定した。国民意識が変わり、無党派層が増大したことに着目して、支持者や党員を獲得するためには自由と多様性を尊重するネットワーク型政党に近似した政党組織モデルが必要であるとして総裁予備選挙の導入が決まった⁽⁵³⁾。政治エリート・レベルでの合意に基づく密室政治への警戒から予備選挙が生まれたことから、その結果は、民意反映の意味をもつ。各派が財政改革の方向性の違いを強調して競い合う中、党員の支持を媒介として民意が選んだのは、中曽根であった。よって、財・行政改革を堅持する自民党の政策的方向性はより固まり、政策推進における総裁リーダーシップの正当性も一層高まった。

中曽根政権の登場に関連してもう1つ指摘してきたいのは、政策にみる総裁交代のインパクトである。厳密に言えば、中曽根政権の発足後に推進された行政改革は鈴木政権下で行われた政策的方向性の継続ではなかった。中曽根が総裁に就いて以来、財政改革よりも行政改革に政策的優先順位がおかれ、自民党の政策的基調は財・行政改革から広範な行政改革を目玉政策とする「行・財政改革」へと転換していったのである。そもそも、中曽根が行政改革にかけた姿勢は、主導権の獲得にあった。鈴木政権が失敗した財政再建をやり遂げることに支持が集まり、鈴木派はもちろんのこと、田中派の支持を獲得するに成功した中曽根だが、彼は行政改革の難しさを知って態度変更を考慮したこともあった。担当者の態度変更を許さないという周囲の状況があり、最終的には政権獲得戦略として行政改革に賭けることとなったのである⁽⁵⁴⁾。

中曽根は、臨調答申実現の姿勢を明らかにするとともに、実現可能でかつ人氣のある政策を求めた。首相就任後、民営化が実現可能であると見通し、電電改革、国鉄改革を中曽根政権の重要な成果として認識させるのに成功した。自民党政治家にも民営化の推進によって、自己の権力を拡大した政治家は少なくない。たとえば、橋本龍太郎や三塚博などは周囲の状況が固まらないうちに改革実現に肩入れしたという先見性ゆえに、改革後の国鉄関係利権の再建で主導的地位を占めることとなった。以来、行政改革を推進している仲間であるという意思表示をしないと政権から遠ざけられることがみられ、電電改革・国鉄改

革の進行に従って改革派が広がっていった。⁽⁵⁵⁾中曽根は、行政改革の推進勢力に対して権力資源を拡大させる機会を与え、総裁派の政策推進に力を貸す行政改革派の形成に成功した。また、同派の支持は総裁派の権力基盤拡大に還元され、行政改革を柱とする中曽根のリーダーシップは一層強化された。

2. 総裁派の権力基盤強化戦略と支持構造再編の試み

政策的帰結をめぐるもう1つ確認すべきは、有権者との関係設定に関するものである。公共事業関係費・中小企業対策費・食料管理費など、それまで固定支持層むけに編成されてきた予算部門の削除を余儀なくする政策変更は、従来の政策によって守られてきた支持層の反発を招きかねないものであり、地域選挙区や保護産業を重要な支持基盤とする固定支持層擁護派にとっては決して有利に働くものとはいえない。一方、1980年代から自民党内では財政再建を大前提とする新たな政策的コンセンサスが定着したのも事実である。以下では、このコンセンサスが形成・定着した理由を、一方では政策変更がもつ選挙戦略上の利点を強調し、他方で支持層擁護に敏感な党内において高度な利害調整に努めた改革派の戦略的行動から探ることにしたい。

1) 無党派層取り込みによる支持構造の切り替え

1980年代、自民党は財政再建・行政改革という課題設定を通じて消費者として代弁される一般有権者の支持を媒介にしようとした。党指導部をはじめとする改革派は、政策変更の当為性を有権者の要求から求めた上で、選挙結果を通じて政策推進の正当性を党内に認知させた。この際、中位投票者の選好にむけて政策を組み合わせることによって得票最大化を目指すという理屈づけが、選挙戦略上、行・財政改革の有効性となっている。政党の政策変更と有権者関係は選挙を通じて明らかになる。当時、選挙における無党派層のインパクトは強く、有権者の30%前後にまで増加した無党派層をいかに掘り起こして自党

の支持者として編入させるかという問題が、政党の選挙戦略上で重要な課題となっていた。⁽⁵⁶⁾ 実際、1980年代の国政選挙において自民党は、保守回帰というべき勝利を収めており、党指導部は、この選挙結果を行・財政改革路線に対する無党派層の支持として解釈した。⁽⁵⁷⁾ 1980年代に自民党が掲げた政策方向は、政府の経済・産業への統制を控え、市場の自律性をもつ効果を最大限に誘導することによって、経済の活性化を図っていくというものであった。こうした政策方向は、都市部、とりわけ1970年代以降に急上昇してきた無党派層からも支持を得られるものとして認識されていたのである。

そこで注目できるのは、一般有権者取り込みの中で自民党が展開した政治手法である。その1つは、世論作りの成功であり、もう1つは、一般有権者の利害を反映した政策的調整である。まず、前者に関していうと、自民党は国の進路をみつめながら政策を打ち出すという大義の下、既存政策の恩恵からはずされていた一般有権者の反感を吸いとることで、世論の支持をとりつけた。国民の間には政府借入れの急激な増大がインフレを再燃させると恐れ、増税に対する反対から大胆な緊縮財政を歓迎するムードが生み出された。さらに、1980年代発足した第2臨調が、「増税なき財政改革」の必要性を国民に納得させる一大キャンペーンに乗りだしたことで、緊縮財政への転換促進を指示する世論形成に非常に大きな成果を収めた。⁽⁵⁸⁾

次に、一般有権者むけに政策的調整が行われたことについてだが、そこには彼らを中核支持層（core constituencies）として吸収しようとする改革派の工夫がある。実際に自民党が提示した政策方向は、一般有権者の選好を反映した得票最大化戦略として説明できない部分がある。財政再建を最優先課題とする自民党の政策路線は、福祉や教育をはじめとする行政サービスの縮小を余儀なくする恐れがあり、一般有権者にまわるべき公共財の分配が損なわれる可能性を排除できないからである。政策に対する当時の有権者の認識をみても、1981年6月に読売新聞が行った世論調査では、財政再建のために「福祉、教育」を含めて例外なく補助金を削減するという鈴木内閣の方針に反対するものが47.3%も占め、賛成するもの（26.7%）を大きく上回っていた。同年11月

の調査においても、1982年度予算における歳出削減を、「財政再建にとらわれすぎて、行政サービスの低下を招くおそれがある」と答えた者が40.5%にのぼり、「財政再建のためには適切な方針」と答えた者（34.7%）を上回った。また、とくに重要なので削減すべきではないという項目の1位に、社会保障（53.7%）が挙げられ、2位に教育（39.1%）が挙げられたことは、行政改革が国民的支持の調達に成功したといっても福祉・教育予算の削減に国民が積極的に賛成したわけではなかった。⁽⁵⁹⁾

これに対して、自民党は有権者の間で否定的な見方が存在しえる政治争点に対して利害の調整を図ることで、政府の財政負担を一般有権者側に回さないという財政再建の基本的枠組みを設計した。その際、追加的企業福祉により公的年金・医療保険の給付・負担抑制を図り、社会福祉政策面で国民の負担を抑える措置をとった。⁽⁶⁰⁾ よって、財政再建・行政改革は一般有権者の選好を追って形成されたものではなく、政治エリートが積極的に関与して課題設定、争点作り、政策的調整を図ることで実現されたといえる。そこには、政策的組み合わせによって一般有権者を中核支持層にする支持構造を構築し、党内外の支持を得ようとする改革派の戦略的行動があったのである。

ところが、財政改革の必要性を唱えたのは自民党だけではなかった。革新系の市長や知事たちも肥大化した福祉対策費に頭を抱えており、福祉サービス競争が地方財政硬直化の一因になっているという認識から、従来の福祉政策のあり方を考える、いわゆる「福祉見直し論」が革新自治体の首長達の間に拡散した。⁽⁶¹⁾ これに対し、自民党が1980年代の選挙で強さを発揮できた一因は、世論が財政赤字削減の重要性を認めた段階で、野党が自民党の行政・緊縮財政路線を上回る方針を示せなかったところにある。⁽⁶²⁾ 政党間競争構図において自民党が他党をリードする状況ができ上がり、野党勢力は有権者を吸収する争点づくりにおいて受け身の立場に立たされてしまった。野党勢力の影響力低下によって与野党の妥協が与党内の同意を損なわずにそれを追加的に補完する形となった。その意味で与野党の政策的収斂が進行し、与野党の対応が新たな有権者レベルでの政治的動員をもたらさず、自民党主導の利害調整の再生産を促したのであ

った。

2) 党内利害調整と固定支持層の懐柔

政策変更を試みる自民党改革派の戦略的行動としてもう1つ指摘しておくべきは、支持層擁護に敏感な党内で繰り広げられた高度な利害調整である。そこで注目できるのが、鈴木・中曽根政権期における総裁派の戦略的行動である。権力基盤の拡大を図る総裁派が追求した戦略は反対派を強硬に押し切るものではなかった。むしろ、反対派との対決を避けながら党内力学と均衡を活用する戦略的妥協が特徴的である。予算削減をめぐる緩和政策の採用は総裁派の戦略的対応の好例となる。周知のように、財・行政改革はその性格上、保護縮小や補助金削減をとまなうものであった。この際、両政権では特定産業や地域に関わる分野を削るのではなく、諸項目に対する一律削減（ゼロ、あるいはマイナス・シーリング）を適用することで、各派の連携する支持基盤の利害を均等に扱った。この平等性を基軸にしたアプローチは、予算編成に限らず広く一般に重要視され、強い訴求力をもつようになった。⁽⁶³⁾

そして、固定支持層の離反緩和策として、地方や国内産業むけの補助策は目に見えない形で対応が行われた。たとえば、公共事業の場合、緊縮財政の下で中央レベルでの予算編成は一律削減の規定に拘束されたのに対し、第2財政とよばれる財政投融资から公共事業の縮小を補うことで、固定支持層への配慮を行った。⁽⁶⁴⁾ また、農業や中小企業の非効率部門に対する保護の削減に対しても慎重な立場を堅持し、緩慢なペースで政策変更を進めた。

さらに、行政改革の実現の仕方にも戦略的余地があった。中曽根が推進した行政改革は、自民党政治の全般にメスを入れて党内の権力構図を覆すようなものをではなく、反対派および彼らと連携する固定支持層の抵抗を最小限度に抑え、その改革範囲を巧みに狭めたものであった。たとえば、中曽根政権最大の業績と呼ばれる3公社の民営化にしても、その大枠を決めたのは第2臨調であった。民営化を実現するための手法は目新しいものがあつたとしても、それは既成の政治的仕組みを最大限に活用するものであつたといえる。⁽⁶⁵⁾ そして、3公

社の経営改善が問題とされることによって、民営化問題がそのほかには波及しないことが確認された上で実行に移された。⁽⁶⁶⁾こうした政策推進の仕方を考慮すると、中曽根の行政改革は、実現可能な特定政策の成果をアピールすることによって、みずからの権力基盤の強化に結びつける手段として活用された部分があった。

このように、総裁派は党内多数を占める田中派の安定的な支持を背後にもちつつも、一方では反対派の抵抗を招きかねない問題を避けることで、党内各派を刺激することなく、効率的に改革を進めることができた。行・財政改革、民営化、規制緩和といった一連の政策変更を実施すると固定支持層を擁護できないとする反対派の懸念は、たくみに施されていた地方への補助措置によって次第に低減されていった。さらには国民の間に深く浸透していた行政改革の当為性に基づいて一般有権者を取り込むことができると期待されていたのである。

3. 参議院議員選挙からみた対支持層戦略

自民党の政策変更に関してもう1つ残された問題は、政策変更による固定支持層の支持撤回の恐れをいかに克服したのかについてである。とくに、固定支持層の利害を媒介にした党内決定には高度な調整が必要であった。以下では、参議院議員選挙に対する自民党の取り組みを手がかりに、この支持層むけ政策の縮小を余儀なくされた自民党の対支持層戦略を検討してみたい。

1) 支持層集票機能の低下と比例区の導入

1980年代の政策推進における選挙効果を語る上で欠かせないのは、参議院における自民党の党勢安定である。自民党は1980年、1983年、そして1986年の3回の参議院議員選挙で常に過半数を獲得し、1970年代後半のような過半数割れを起こすことはなかった。このことは、自民党の安定的な政権運営を可能にした1つの要因である。支援団体の集票能力に基づいたこの一定の支持、

すなわち政治状況の変化にさほど影響を受けない得票は、衆議院議員選挙での浮き沈みとは対照的に、参議院における安定した議席数をキープする原動力であった。しかし、1970年代から自民党は参議院議員選挙においても安定的な得票を確保できなくなっていた。自民党はこの議席減少の理由を、それまで参議院議員選挙を支えてきた固定支援団体の集票能力の低下によるものだと考えて、議席獲得策を積極的に模索することとなった。

参議院における議席急減は自民党の既存集票メカニズムの異常を示すものであった。支持回復策として自民党がとった方法は、選挙制度の改正である⁽⁶⁷⁾。改正の方向は、支援団体の組織力に依存してきた参議院全国区制度の見直しである。1982年8月18日、鈴木政権の下で公職選挙法改正案が可決され、1983年の参議院議員選挙からそれを実施することとなった。具体的には、それまで全国区と地方区の2つの選挙制度で運営されていたものを、全国区制度を取りやめて比例区制度を採用するというものであった。従来の全国区制度では候補者の当落は自分と連携する組織の集票能力に大きく左右されたが、比例区制度では政党側が候補者の順位を決めておき、獲得した得票数に比例して議席が割り当てられるため、名簿順位によって候補者の当落が決まる。こうした新制度の導入を通じて自民党は参議院議員選挙における支援団体への依存、それによる集票メカニズムの低下を補うことが可能になる。

だが、党内の一部では候補者に名簿順位を与える比例区制度の仕組みに対する懸念も存在した。その理由は、支援団体関連候補者に対して政党が優先順位を与える中で、選挙において特定支援団体を優遇する可能性も出てくるからである。すなわち、新制度の運用の面で以前にも増して党内力学構図が強く反映される恐れがあった。反対派は、比例区制度が特定グループや支援団体を優遇する制度になりかねないとい批判し、選挙法改正に関する法案審議の前に名簿順位の基準づくりを先行させるよう、党執行部に対し圧力をかけた。これに対し党執行部は、①現職優先、②候補者およびその支援組織の党への貢献度、③有力新人の扱いの3点を柱とする名簿作成基準を作成し、ようやく党内の合意をとりつけた。

2) 党内調整と支持層対応に傾斜した比例区

ところが、選挙の準備段階に入ると、支援団体からの固定支持票を捨てきれない自民党は依然として支援団体の組織力に依存する形で支持を集めるという戦略を踏襲することになる。自民党は比例区候補者に対して支援団体の集票能力を順位基準にするほか、各候補者と支援団体組織を連携させて選挙活動を行う方針を固めた。たとえば、1983年2月24日にまとめられた参議院議員選挙の基本方針案では、選挙戦術として比例区候補者と地域区候補者との連携を図ると述べ、支援団体との会合などの際には地域区候補者が出席すること、党員・党友をはじめ支援組織の拡大に努力することを義務づけていた。さらに、比例区候補者には100万人以上の支援者獲得という厳しい努力目標が課せられた⁽⁶⁸⁾のである。

実際、比例区制度は党内力学構図に影響され、名簿順位を活用し支援団体と党内グループとの関係を調整するものとして、その役割を変えていった。それを端的に示している一例が、1983年と1986年の参議院議員選挙における比例区候補者のランクづけである。自民党は比例区制度導入後の両選挙において、現職優先、支援組織の集票能力を基準に順位を決めるという方針を公表していたが、実際の候補者順位は候補者がもつ組織力に相応しないケースがみられた。〈表4〉で示されているように、1980年の参議院議員選挙全国区で当選した自民党候補者の当選順位をみると、農業界候補者2名が上位（5位と6位）で当選しているのに対し、建設業界、運輸業界関係候補者は上位と下位に1名ずつ当選している。建設業界関係候補者は12位と20位、そして運輸業界関係候補者は10位（通信関係）と21位（国鉄関連）で当選している。これに対し、比例区制度が導入された1983年と1986年の選挙の場合、建設業界と運輸業界関係候補者に上位の順位が与えられたのがみてとれる。1983年の場合、建設業界関係候補者には8位と11位が、そして運輸業界関係候補者には4位（通信関係）と6位（国鉄関係）が割り当てられた。1986年選挙でも、建設業界関係候補者には8位、そして運輸業界関係候補者には2位（通信関係）と7

〈表4〉参議院全国区（比例区）における支援団体関連候補者の当選順位と
比例区名簿順位の比較（1980・83・86年）

1980年選挙における 団体出身候補者の当選順位	1983年選挙における 団体出身候補者の名簿順位	1986年選挙における 団体出身候補者の名簿順位
5 農業界（土地改良）	1（旧）軍・遺族（軍恩）	2 運輸業界（通信関係）
6 農業界	3 農業界	4 農業界
9 宗教界	4 運輸業界（通信関係）	7 運輸業界（国鉄関係）
10 運輸業界（通信関係）	5（旧）軍・遺族（軍恩）	8 建設業界
11（旧）軍・自衛隊（軍恩）	6 運輸業界（国鉄関係）	9 運輸業界
12 建設業界	7 商工業界	10 農業界（土地改良）
13 医療・福祉（歯科医師会）	8 建設業界（河川協会）	13（旧）軍・遺族（軍恩）
14（旧）軍・遺族（遺族）	9 運輸業界	18 医療・福祉（日本医師会）
15（旧）軍・遺族（自衛隊）	11 建設業界（道路協会）	21（旧）軍・遺族（自衛隊）
16 医療・福祉（医師会）	12 医療・福祉（医師会）	24 教育関係 （日本青年会議所）
17 運輸業界	13 医療・福祉（看護連盟）	
19 医療・福祉（保育）	14 教育関係	
20 建設業界（河川協会）	18（旧）軍・遺族（自衛隊）	
21 運輸業界（国鉄関係）	20 医療・福祉（薬剤師連）	
非当選 医療・福祉（看護連盟）	21 宗教界 （生長の家政治連合）	
	22 宗教界	
	24 運輸業界（通信関係）	
	26 農業界（林業関係）	
	29 教育関係 （日本青年会議所）	

注：①網掛け部分は田中派。②括弧の中は候補者の関連支援団体。③2重下線以下は非当選。

出所：『朝日新聞』（1980年6月12日；1983年6月5日；1986年7月5日）参院選候補者一覧を参考に筆者作成

位（国鉄関係）のランクが与えられ、事実上当選が確実な安定順位内に複数の候補者が配置された。これは自民党が連携していた多くの支援団体の中でもこの両団体が過大代表され、なおかつ支援団体の集票能力よりも上位のランクを獲得したということを意味する。

この名簿順位をみる限り、比例区候補者の名簿順位が単に特定支援団体が持つ実際の集票能力に応じたものであったとはいい難い。名簿には建設団体を強

固な支持基盤としている党内最大グループの田中派や、国鉄民営化と絡んだ利権関係から国鉄関係者の政治勢力を高めようとする中曽根派の意図が名簿作成の中に反映されていたのである。とくに、20人前後で当落が決まる従来の当選ラインからして、当選圏内に田中派の候補者が集中していた点は、田中派主導のランクづけという印象を避けられない。さらに、渦中の課題であった国鉄民営化問題と絡んで同業界で多くの議員をもつ福田派ではなく田中派の候補者を立てていたのも同様な脈絡から理解できる。⁽⁶⁹⁾ 比例区制度は、特定支援団体の候補者を上位または下位にランクづけることで党内力学構図と連動して各支援団体に対する優先順位を与えるような結果となった。

自民党は1983年と1986年の2回の参議院議員選挙でそれまでの不振を挽回して、それぞれ68議席と72議席を獲得し、参議院において安定多数を確保した。しかし、参議院議員選挙における自民党の支持回復は、制度の改正によるものではなかった。というのも、比例区制度の導入には、一般有権者むけに政党本位を実現することで低下の一途をたどる組織票への依存を解消することにその狙いがあったからである。だが、候補者公認をめぐる党内決定過程を経ていく中で、再び支援団体との連携を重視し、彼らの組織力に依存する従来の集票メカニズムを掘り起こすものとして活用されたのである。さらに、特定支援団体候補者に上位のランクを与えることで彼らの当選を保証する仕組みとなり、主流派の支持基盤に傾斜する傾向は顕著であった。自民党の衆・参両議院における異なる選挙制度と派閥化を分析したコックスら（Gary Cox）の研究も同様の文脈で解釈できる。〈表5〉で示されているように、彼らは比例区制度の導入が参議院の派閥化を進める効果があったとし、参議院比例区では無派閥の候補者の参入が極めて制限されていたことを実証した。⁽⁷⁰⁾ こうした現象は自民党の比例区制度の運用が党内派閥間力学によって左右されていたことを裏づけるものになる。自民党は政策変更を通して一般有権者の選好を重視する都市型政党への移行を目指しながらも、依然として党内力学に連携した固定支持層の集票機能に依存していたのである。

〈表5〉選挙区タイプ別にみた自民党政治家の派閥化の比重

自民党政治家の各選挙別区分	政治家総数	無派閥で入門した政治家	無派閥政治家
参議院全国区出身（1965～80年）	77	42.9%	15.6%
参議院選挙区出身（1962～92年）	294	23.1%	13.3%
衆議院出身（1958～93年）	832	12.3%	2.2%
参議院比例区出身（1983～95年）	51	5.9%	5.9%

出所：Cox, Gary W., eds., “Electoral Rules, Career Ambitions, and Party Structure: Comparing in Japan’s Upper and Lower Houses,” *American Journal of Political Science* 44 (1), 2000, p. 120 を和訳。

3) 党内競争と政策変更メカニズムの行方

以上のことから、1980年代にみる自民党の政策変更や選挙戦略では、一般有権者を重視する傾向が強まったことがわかる。しかし、一方では保護緩和の対象となった固定支持層に対してみえない形で配慮を図るとともに、比例区での公認戦略を活用して固定支持層の利害調整を図るという両面戦略で対応したのも事実である。このことは、1980年代以降にみる自民党の支持調達成功とその失敗をめぐる示唆を含めている。党内力学と利害調整という戦略性が絡み合う中で、自民党は国庫支出の一律抑制という、いわば「構造的転換なき規模の縮小」を選択した。予算凍結を続けながらも同党が政治的な立場を強化しえたのは、財政の健全化を掲げて平等な削減を求めたことで、利益誘導政治の典型ともいうべき特定集団への待遇が阻止できるという認識が有権者の間に共有されたためである。だが、この平等待遇の論理は構造転換に不可欠な政治的優先順位の選択を遅らせ、「負」の利益誘導システム——政策的便宜縮小の度合い調整と支持の交換——という変容された勝ちモデルの温存を許した。

さらに、戦後政治の総決算として有権者の間に広く受け止められた行・財政改革の正当性によって、政治家レベルで選択可能な政策的組み合わせは限定された。このことは、短期的には総裁派の権力基盤を強化する役割を果たしたが、

中長期的には与野党間、そして党内グループ間での政策収斂を進行させるものとも重要な要因となった。この反対勢力の影響力衰退が1990年代における自民党政治の転落につながったのは、その後にもみる政党政治の展開からも明らかである。この点、多様な有権者の要求を吸収・集約する政治の役割において党内競争のあり方の重要性を物語っている。

周知のように、巨大グループ（田中派）が台頭したことにより、彼らを中心に党内力学構図が定着し、各派はこの巨大グループとの対決を避けようとする傾向がみられた。反対派は対抗を避けることになり、また、総裁派も政策を推進していく中で支持派（＝田中派）と反対派の間で均衡をとろうとした。党内各派が戦略的妥協を好むようになったのは、鈴木・中曽根両政権が行った党内グループへの対応——鈴木政権下における新「挙党体制」作りや中曽根政権下における衝突緩和を意識した政策調整——が蓄積され、党内力学の変容を促した結果である。さらに、鈴木・中曽根政権下で党内グループの抗争を最小限に抑えようとする党内各派の工夫が重なっていく中で、やがて制度的措置として⁽⁷¹⁾施され、諸派閥協力体制が構築されるに至った。その点で、鈴木・中曽根政権期は諸派のリーダーが互いに協力し合う、いわゆる「大派閥時代」に移行する土台となった。

重要なことに、党内グループ間の行動変化は、自民党政権の政策変更においても大きな影響を及ぼした。それまで自民党では、反対派が党指導部の推進政策に対する有権者（あるいは、支持層・支援団体）の不評を察知し総裁派に対して政策変更や主導権の引渡しを要求することで政策の変更が促されてきた。だが、1980年代を通して構築された党内グループ間協力構図はこうした党内グループ間の緊張関係を鈍くさせ、政策ダイナミズムを衰退させる要因となった。党内グループが互いの衝突をさける一定の共存システムを築きあげることにより、異なる有権者・支援団体リンクを背景に政策方向を競う党内グループ間の対決も衰え、政策変更のダイナミズムは機能しなくなっていったのである。

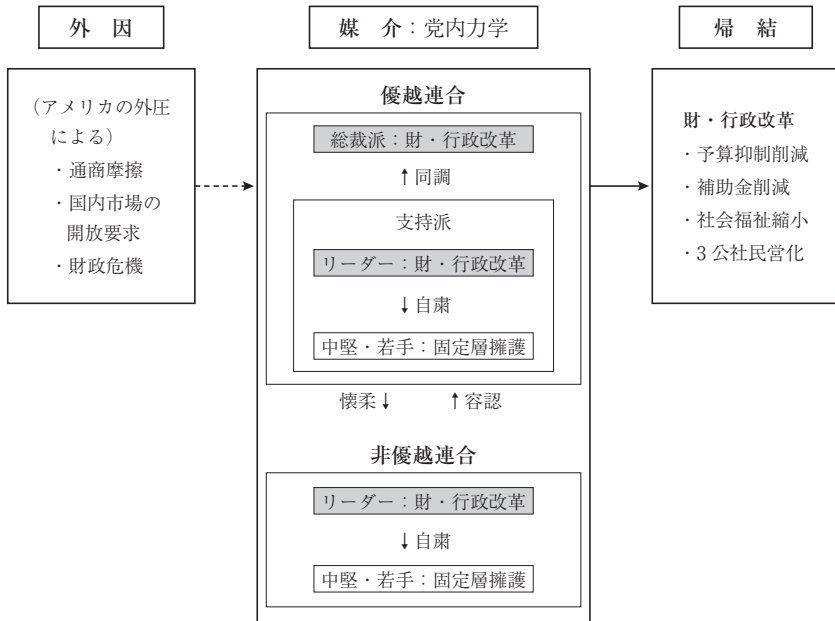
4. 小括：党内グループ行動の変化と改革の推進

本章では、党内競争に光をあて、1980年代における自民党の政策変更が何に起因するのかを探ってみた。その結果、次の2つの点が明らかになった。1つは、リーダーシップ強化を試みた改革派によって、政策変更と有権者関係の再設定が行われたことである。政策変更では、安定的な党内運営を通じた主導権維持を狙う鈴木派と主導権獲得を狙う中曽根派の戦略の均衡点として財・行政改革が組み立てられた。さらに、中曽根が総裁となって以来、権力基盤強化策として行政改革を活用する中曽根派の戦略的行動によって、自民党の目玉政策は広範な行政改革へと転換した。そして、有権者との関係設定では、総裁派の権力基盤強化戦略として、都市部有権者を中核支持層とする支持構造の再設定が行われた。財政再建・行政改革が自民党の主要政策として受け入れられたのは、政策推進の当為性を訴えた世論作りの成功と、一般有権者の利害を反映した政策的調整の2つの戦略によって完成された選挙戦略上の有効性が働いた結果であった。

もう1つは、政策設定においては一般有権者との連携を重視しながらも、推進過程では固定支持層むけの利害調整が図られるという二面性があったことである。党指導部は政策変更を通じて一般有権者の支持を党内に持ち込むことによって党内権力基盤の組み替えを試みる一方、これまでの利益配分型政策にもとづいた党内グループ間の利害関係を強硬に断ち切ることをせず、政策的調整を図った。党内抵抗を最小限におさえ、巧みに諸派の合意を導くには、政策・選挙戦略での利害調整が不可欠であったからである。

一四七
〈図7〉でまとめているように、1980年代の自民党内では、競争グループ間で協力を見出し、自派の権限を守ろうとする新たな行動パターンが生まれ、財・行政改革の推進を助けることとなった。党内力学構図と政策との関係を踏まえて考えてみると、1980年代の政策変更は、政策を推進する上で党内グループの抵抗を最小限に抑え、諸派の合意を巧みに導き出すことで可能になった

〈図7〉1980年代における自民党政策の変更構造



といえる。このことは、財・行政改革が従来の利益配分型政策を大幅に変えようとする試みがあったとしても、その内実が、党内グループの利害関係を反映する限定的な改革にとどまらざるを得なかった理由を説明しているのである。

VII. 結論：党内グループ間競争と政策変更のダイナミズム

以上、党内競争がいかに自民党の政策変更を方向づけたのかについて検討した。各事例で確認した通り、自民党の政策はリーダーの入れ替わりと彼らの権力基盤強化戦略に連動して変化していったといえる。そして、政策が導き出されるに当たっては、第1に、競争政党の党勢拡大に対する党内部の反響、第2に、党内主導権をめぐる党内競争、そして第3に、党内グループの支持基盤と

政策方向設定の戦略性、という3つの共通要素が作用していた。党内グループは政権が安定した際には相互の政策志向を尊重し共存していたが、いざ有権者の支持を失いかねない危機が訪れると、再び既存の政策方向を問題視し当面の課題に対応できる政策志向をもつグループが党内支持をとりつけて新しいリーダーとして台頭した。彼らは有権者の要求に反応するだけでなく、積極的に政治争点をつくりあげることで、党内と外部の支持を連動させようとした。自派の重視する支持基盤を党の中核支持層に置き換えようとする動きは自民党全体の支持構造の再編につながった。そして、この再編された支持構図にむけて自民党の政策がシフトしていったと把握できる。

さて、本稿が取り組んだ第1の疑問は長期にわたって自民党が政権与党にありえた理由は何であったのかである。非常時型政策変更のメカニズムに照らし合わせて、次のような暫定的結論を引き出すことができる。まず、一般有権者に対する自民党の柔軟な対応である。自民党では有権者の意識変化に対して新たな政策的アイディアを示すグループが新しいリーダーとなって政策を変更することで支持を回復することができた。よって、自民党の政策変更は有権者のニーズに答える上で有効な政策的方向性を導くことができたといえる。有権者の不満を敏感に察知し既存の党内力学構図を覆そうとする党内競争、その結果として導き出された自民党の政策変更こそ、変化する社会に対処する同党の対応力の源であったといえる。

次に、固定支持層を取り込む政策変更を行ったことである。事例研究で検証したとおり、非常の際に台頭したリーダーは、新しい政策を活用して旧来の支持基盤から新しい支持基盤へと移行することによって、党内で優位を確保しようとした。また、新支持層を開拓し、彼らとの連携を強めようとした党内グループの競争が積み重なるにつれ、自民党は多分野にわたる幅広い支持層を抱えるようになった。とくに、本稿では、参議院議員選挙の事例を通じて、特定集団に対して政策的配慮を行う一方で、彼らの政治的組織力育成し、それを集票につなぎ合わせた自民党の支持層・支援団体対応が明らかになった。

要するに、自民党一党優位体制は一般有権者を対象とする政策対応と、支持層・支援団体を対象とする支持基盤強化という、いわば「2つの力学」によって導かれたものであった。こうした政権運営を可能にしたものが異なる政策志向と支持基盤をもって競争した党内グループの戦略的行動であったといえる。

以上、各事例研究の検証結果をまとめ非常事態における党内グループ間競争が自民党一党優位体制を支えたカギであることを明らかにした。また、自民党の政策が一般有権者の支持離れを食い止める方向だけではなく、各派の優先する支持層・支援団体を強化しえる方向も念頭にいれて戦略的に組み立てられたことを明確にし、自民党の政策変更メカニズムを立証した。

本稿が提案した非常時型政策変更モデルは党内外をつなぐ重要なアクターとして党内グループの行動に光をあて自民党の政策変更を検討したものである。これにより、ブラック・ボックスになっていた政策の転換過程が検討され、政党の政策がもつダイナミズムが論理的に解明できた。周知のように、これまで派閥は自民党政治を語る上で欠かせない重要な特徴の1つであったにもかかわらず、人事やポスト配分などの制度的な面に限定され、十分な議論は展開されてこなかった。さらに、実際の派閥政治は根回しや密室政治といった非公式な面が強調され、とくに理論的枠組みを重視する政党政治分野では正当なアクターとして扱うことができなかった。だが、党内グループの認識と行動は政党の政策が導出される上で重要な要素となる。この点で、政治過程における派閥の捉え方に一定の修正を提起することができよう。政党の政策はもはや得票最大化戦略、イデオロギー、支持層との連携の一片からは説明できないほど多因的かつ可変的である。したがって、党内における政策決定過程の戦略性を把握することは政策の実態と動態を把握する重要な見方になりうる。その意味で、党内競争を媒介にした政策変更の分析作業は、党内組織構図と政策との関係、政策と支持層設定の結びつき、そして政党政策の可変性の解明する上で理論的有効性を提供できると考えられる。

しかしながら、残された課題も多い。本稿は自民党一党優位体制下の政策変

更を把握することに主眼をおき、論理的妥当性をもつ説明モデルとしてムレの党内競争アプローチを援用した。同アプローチを自民党長期政権に限定せず、日本の政党政治、ひいては国家間比較の観点から議論を深めるためには、党内競争を活性化（非活性化）する外因の度合いと制度的条件——たとえば、政策決定における首相（政治リーダー）の権限や官僚制の影響力、選挙制度との関連性など——を調べ、理論モデルをさらに体系化する作業が求められよう。これらの点については今後の課題としたい。

〔付記〕本稿『一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム（1）～（3）』は、2011年に法政大学大学院政治学研究科政治学専攻に提出した博士論文「自民党一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム—有権者対応と支援団体対応を中心に—」を「法学志林協会」の規定に従い縮約・修正したものである。紙面上の関係で、シナリオの検証やモデルの妥当性、今日的含意までに議論を展開することはできなかったが、機会を改めて論じることにした。なお、論文内容の一部は、博士論文による研究成果として『日本研究』（50号、2011年12月）、『韓国政治学会報』（46-1号、2012年3月）、『高麗大学東北亜問題研究所 東北亜叢書シリーズ15』（2014年4月）に掲載・出版されている。

- (1) EV数値は、従来の政党間競争構図がどれほど変化したかを確認するものである。EV数値が高いほど、政党間勢力配置に大きな変化が生じていることを示す。また、EVの数値が高い選挙は政党システムに影響を及ぼした重要選挙とされる。EVの計算法は以下となる。

$$\text{計算法：} P = \sum |P_t - P_{t-1}| / 2$$

Pt：当該選挙における各政党の勢力（%），P_{t-1}：前回選挙における各政党の勢力（%）

なお、EVの詳細に関しては、以下を参照。Pedersen, M.N., *Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanations*, In Daalder, H. & P. Mair, eds., *Western Party Systems: Continuity and Change*, London: Sage, 1983.

- (2) 朝日新聞世論調査室編『日本人の政治意識』朝日新聞社、1976年、67ページ。
 (3) 党内力学における垂直的支持と水平的支持の必要性に関しては、Mule, Rosa, *Political Parties, Games and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 45-46, および A. パーネビアンコ著・村上信一郎訳『政党：組織と権力』ミネルヴァ書房、2005年、47-48ページを参照。
 (4) 長老支配構図の政治スタイルを最大限に布陣したのが佐藤体制である。佐藤政権期における党運営、政運営面での長老支配構図に関しては、清水幹夫「政権交代なき政治と金脈スキャンダ

- ル——三角大福の時代——」北村公彦（編著）『現代日本政党史録 第3巻：55年体制崩壊前期の政党政治』第一法規，2003年，285-287ページを参照。
- (5) 政権が長期におよぶ佐藤4選は佐藤側近や中間派の長老群を中心に画策されたものであった。この一連の4選工作には当時の若手議員が激しく批判し，異論を唱えた。当選2回議員43人で組織する親睦団体「打世会」の訴えがその典型となる。打世会は，権力政治，金力政治との決別，2大政党制が非現実的な中での自民党内健全野党の必要性などを訴え「党の長老たちがすべて決めてしまうやり方はおかしい」と，4選を批判した。同上，288ページ。
- (6) 田中善一郎『自民党体制の政治指導』第一法規，1981年，301-302ページ。
- (7) 河野康子『日本の歴史 第24巻 戦後と高度成長の終焉』講談社，2002年，255ページ。
- (8) 田中善一郎，前掲書，343-334ページ。
- (9) 土建型政治はその構想こそ政策の拡大・開発思想から戦後保守体制の流れであり，公共事業を中心とした地域利益誘導・地盤強化を図る自民党政治の特徴である。清水，前掲論文，297-299ページを参照。
- (10) 田中派の支援団体の中で，特に目立つのは建設業界である。田中への献金企業からすると，寄付金額のうち，50％が土建業関係からであり，地元新潟県からは25％となっているが，この25％のうち，76％も土建関係が占めるほど，資金面において土建関係との関係は密着している。立花隆『田中角栄研究：全記録 上』講談社，1976年，53-54ページ。
- (11) 御厨貴「国土計画と開発政治——日本列島改造と高度成長の時代——」日本政治学会（編）『現代日本政官関係の形成過程』岩波書店，1995年，73ページ。
- (12) 大平の提言の詳細については，清水，前掲論文，306-307ページを参照。
- (13) 『朝日新聞』1973年6月29日。
- (14) 『朝日新聞』1973年8月26日。
- (15) 公明党と共産党の政策的立場と支持構造は自民党とは大きく異なる。まず，公明党の場合，強固な支持母体である創価学会との関係が注目できる。1972年，公明党は政教分離を謳い体質改善を表明することで，中道主義を基本にする新綱領を採択した。同党は，宗教的なアプローチから，中低所得層や婦人，青少年などの弱者へのアピールを中心に政治的支持を集めていた。そして，共産党の場合，ソフト路線を基盤にし，自主独立路線と平和革命路線を名実ともに確立した。同党，1960年代以降市民運動との連携の構築，高学歴専門職業との支持確保を通じて労働組合以外の政治的支持層の構築し，党員を中心とした確実な固定支持層を確保するに至った。そして高度経済成長にともなう新社会運動——環境運動，消費者運動，反核運動，平和運動——との連携，専門職関係者の組織化の注力を注いだ結果，大都市居住，高学歴，産業労働者と事務職労働者などを支持層として確保することができた。公明党の政策における中道主義の詳細に関しては，堀幸雄『公明党』南窓社，1999年，92-100ページを，1960年代から70年代にかけての共産党の路線転換に関しては，飯塚繁太郎「日本共産党」柚正夫編『国政選挙と政党政治』政治広報センター，1977年，461-465ページを参照。
- (16) 『朝日新聞』1973年4月13日。
- (17) 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社，1994年，250-251ページ。
- (18) 升味準之輔『日本政治史 4 占領改革，自民党支配』東京大学出版会，1988年，396ページ。
- (19) 立花，前掲書，110-111ページ。

- (20) 三木は「潔癖な日本国民の性格を考慮するなら、中道というのは不人気なものであろうが、実態としては欧米同様、生活第一主義の中道的な政治を求めていると私は判断するのである。・・・(中略)・・・そして選挙結果に示めされた国民の幅広い合意は、そうした意味の民主政治を求めたものであり、実生活に根ざした中道志向であったと思うのだ。国民の大多数が日本の今後の政治に求めたものは、偏向のない中央の大道であると捉える」と述べている。大江可之『元総理 三木武夫 議員五十年史』日本国体研究院, 1987年, 424-425 ページ。
- (21) 福田は、三木への話し合い過程をめぐって次のように述べている。「椎名氏は12月1日午前10時過ぎ自民党本部で、神に祈る気持ちで三木武夫氏を後継総裁に指名すると裁定を下した。私は事前に裁定の内容を知っており、直ちにこれを受け入れた。しかし、大平氏は、ちょっと考えさせてほしい、と即答を避けて席を立った。田中氏の意見を聞いてから、ということのようだった。椎名裁定に至る過程で、私は「福田一大平関係」というデリケートな問題を抱えていた。・・・(中略)・・・この種の会談が何度かもたれたが、結局、話はつかなかった。2人の問題を決着させ、福田の方が先だ、と決めておけば、椎名裁定―三木内閣誕生はなかったと思う」。福田武夫『回顧九十年』岩波書店, 1995年, 218-219 ページ。
- (22) 新川敏光「三木武夫―理念と世論による政治」渡邊昭夫(編)『戦後日本の宰相たち』中央公論社, 1995年, 242-243 ページ。
- (23) 数に対する三木の認識に関しては、大江, 前掲書, 380 ページを参照。
- (24) 世論調査の詳細に関しては、『朝日新聞』1974年12月29日, 1975年7月6日を参照。
- (25) 『朝日新聞』1976年9月28日。
- (26) 新川, 前掲論文, 241 ページ。
- (27) 居安正『政党派閥の社会学: 大衆民主制の日本的展開』世界思想社, 1983年, 271 ページ。
- (28) 新川, 前掲論文, 242-243 ページ。
- (29) 詳細は、真淵勝『大蔵相党勢の政治経済学』中央公論社, 1994年, 266-267 ページを参照。
- (30) 党内合意に対する三木の認識に関しては、大江, 前掲書, 334 ページを参照。
- (31) 三木は「私は、世論の支援をバックにして私の政治姿勢を貫いた。私は私の信念と路線に自信をもっていたので、他の自民党議員に仲間意識をあまり持たなかった」と述べている。同上, 399 ページ。
- (32) 福田は、田中逮捕を契機に、三木の行動に対する認識が変化したという。福田, 前掲書, 221 ページ。
- (33) 真淵, 前掲書, 270-271 ページ。
- (34) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史: 昭和49-63年 第2巻 予算』東洋経済新聞社, 2004年, 111 ページ。
- (35) 後藤幹夫・内田健三・石川眞澄『戦後政治の軌跡』岩波書店, 1982年, 306 ページ, 富森頼児『戦後保守政党史』岩波書店, 2006年, 298-299 ページなど。
- (36) 新川, 前掲論文, 251-255 ページ。
- (37) Narud, H. M., 'Electoral Competition and Coalition Bargaining in Multi Party Systems,' *Journal of Theoretical Politics* 8, 1996, pp. 499-525.
- (38) 「挙党体制確立協議会」は総選挙の結果に関わらず、ポスト三木として「福田擁立」に合意していた。これに対し三木は、選挙結果がまずまずである場合、自身の退陣の理由はなくなり、

国民の信を得た政権を辞めさせる大義名分はないと考え、有権者の支持へ信頼をもっていたと考えられる。詳細については以下を参照。大江，前掲書，412-417 ページ。

- (39) ロッキード事件の徹底究明の姿勢から有権者厚い支持を集めた三木にとってその支持をバックに速やかに総選挙にすることが有利とされたが——三木派内では1976年9月に選挙は必至とされた——三木の下野を望む反対派との対立を緩和するため、あえて総選挙を封印していた。解散・総選挙をめぐる反対派との調和の詳細は以下を参照。同上，383-411 ページ。
- (40) 真淵，前掲書，260-261 ページ。
- (41) ジェラルド・カーティス著・山岡清沢『日本型政治の本質—自民党支配の民主主義』TBSブリタニカ，1987年，81-82 ページ。
- (42) 多くの先行研究では，1980年代における自民党の主な政策方向を「行・財政改革」と表記されている。だが，この行・財政改革は，鈴木政権（1980～82年）と中曽根政権（1982～86年）を経ていく間，優先する課題に変化がみられる。鈴木政権では財政再建に重点がおかれていたのに対し，中曽根政権では行政改革に重点を移していた可能性がある。よって，本稿ではこの政策の優先順位の変化に着目し，財政再建を柱とする鈴木政権期下の改革は「財・行政改革」，そして行政改革を目玉とする中曽根政権下の改革は「行・財政改革」と表記し，両政権における政策方向の詳細を区別することにしたい。
- (43) M・ラムザイヤー・F・ローゼンブルース『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂，1995年，196-197 ページ。
- (44) 後任総裁には河本敏夫（三木派），中曽根康弘（中曽根派），宮沢喜一（大平派）の名前もとりにだされたが，国政選挙勝利によって総裁選出の直前まで続けられた対抗に対する厭戦気分が広がり，大平派を次ぐ鈴木が最有力候補として一気に浮上した。田中善一郎「鈴木善幸——権力が求めた政治家」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』中央公論社，1995年，316 ページ。
- (45) 田中派・鈴木派・福田派を中心する3者協力の下，鈴木一本化が明確になった時点において党内ではこの3者をつなぐ新挙党体制づくりが次の争点となり，他グループにおける後任総裁をめぐる対抗も事実上静まった。『日本経済新聞』1980年7月6日。
- (46) 1980年7月，鈴木は内閣首班に指名された後，直ちに組閣に取りかかり，新内閣を発足させた。この組閣で，鈴木は宮沢喜一を官房長官に起用するとともに，伊藤正義を大平政治の継承という意味合いで外相にあてた。そして，組閣と連動する党3役人事では，幹事長には桜家義雄（中曽根派），総務会長に二階堂進（田中派），成長会長には安倍（福田派）が就任した。田中（善），前掲論文，319 ページ。
- (47) 1980年11月，臨時行政調査会設置法が臨時国会で成立し，翌年3月16日第2臨時が正式に発足した。
- (48) 中曽根は，前任の行管庁長官が自派の宇野宗佑であったところから，自分がそれを引き継ぐのは気が進まなかった。そのあたりを察した宇野は，引き続き前に中曽根のために何か目立った仕事ができるように，行管庁幹部に検討を命じていた。他方，行管庁では大物大臣が来た時には臨時行政調査会の設置を含む大掛かりな行政改革の推進を図るという方針を立てていた。臨時設置の可能性を探っていた行管庁では，新内閣発足後まもなく加地夏雄行管庁事務次官を中心に中曽根長官に対して臨時設置の設置を進言し，部内の検討に入った。飯尾潤『民営化の政治過程：臨時型改革の成果と限界』東京大学出版会，1993年31 ページ。

- (49) 大橋豊彦・平井文三「中曽根行財政改革と政党」北村公彦編『現代日本政党史録4 55年体制後期の政党政治』第一法規, 2003年, 315ページ。
- (50) 臨時行政調査会事務局監修『臨調緊急提言』行政管理研究センター, 1981年, 160-161ページ。
- (51) 鈴木の辞意をめぐっては、彼の個人的な性格や対米外交のギクシャクなどにその原因を求める解釈もあるが、当時の党内認識においても、同政権の続投に対する懸念があったと考えられる。その懸念とは、鈴木に課せられた2つの課題の実現に対する党内の不満であった。まず第1に、党のまとめ役・調整役としての役割を果たし、新挙党体制を構築すること、第2に、財政赤字を増やしている財政構造を見直し財政再建を果たすことである。だが、2つの課題をめぐって、他派からの攻撃を避けることはできなかった。この党内の不満も、鈴木が再選の意思を撤回し辞意を表明した要因の1つである。
- (52) 安倍, 河本, 中川の3候補者の政策志向の詳細については、『日本経済新聞』1982年10月30日, 10月31日を参照。
- (53) 中北浩爾『現代日本のデモクラシー』東京大学出版会, 2012年, 22-23ページ。
- (54) 飯尾, 前掲書, 277ページ。
- (55) 同上, 259-261ページ。
- (56) 1980年代に入って、無党派層は全体有権者の30%前後を占めるにいたった。1980年代の無党派層は1970年代のそれよりも政治的関心をもつ者が増えていることから考えると「積極的な支持なし層」の存在, すなわち既成政党に対する不信任を「支持政党なし」という形で意思表示する有権者が増えた可能性が高い。三宅一郎も無党派層の中で政治的関心は高いが政党離れしている有権者層が25%いるとして当時の無党派層の特徴を明らかにした。田中愛治「『政党支持なし層』の意識構造——政党支持概念再検討の試論——」『レヴェイアサン』20号, 1996年, 三宅一郎『政党支持の分析』創文社, 1985年, 71-76ページを参照。
- (57) 中曽根は1986年の衆参同日選挙での勝利に対し、それまで支持層として吸収できなかった浮動層（グレー・ゾーン）の支持を集めたため勝利したとみなしていた。福岡正行, 「中曽根首相のイニシアティブ」内田健三他編著『税制改革をめぐる政治力学：自民優位下の政治過程』中央公論社, 1988年, 48-49ページ。
- (58) カーティス, 前掲書, 88-89ページ。
- (59) 新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房, 1993年, 254ページ。
- (60) 樋渡展洋『「五五年」政党制変容の政官関係』日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』岩波書店, 1995年, 81ページ。
- (61) カーティス, 前掲書, 87-88ページ。
- (62) 自民党が1970年代後半から打ち出した戦略は、地方自治にみる野党勢力の非能率的な福祉・行政政策を批判し、財政危機を有権者に訴えることで野党勢力の封じ込めを図るというものであった。革新自治体における人件費や福祉面での放漫な運営を自民党が攻撃したことによって、有権者は革新の理想主義が頼りなく思われ始め、地方政治に必要なのはイデオロギーではなく、管理能力であるという保守の主張を受け入れていったのである。新川, 前掲書, 194ページ。
- (63) カーティス, 前掲書, 90ページ。
- (64) たとえば, 1973年では地方政府の建設事業費の中で中央政府補助事業は33.2%。地方政府

一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム（3・完）

単独事業は13.1%を占めたが、1985年にはそれぞれ18%と32.4%となり地方政府の単独事業が増加した。また、財政投融资を通じた公共事業費は1985年には3兆6千億円から年々増えていき、1990年には5兆4千億円にまで上った。宮本太郎『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年、124-127ページ。

- (65) 第2臨調が取り上げた課題の多くについては、関係機関の同意をとりつけることによって実現可能なものとなった。その際、関係機関の地位を大幅に変更するような種類の改革案は解除されるので、関係者の同意を必要としない改革のみが行われた。
- (66) 飯尾、前掲書、289ページ。
- (67) 自民党は1977年7月に行われた参議院議員選挙で全国区公認候補者を絞りこみ、選挙に臨んだが、現職議員2人を落選させるという苦しい戦いをしいられた。その後、閣僚から全国区制度の改正の必要性を訴える意見が相次いだ。『朝日新聞』1977年7月12日夕刊。
- (68) 『日本経済新聞』1983年2月24日。
- (69) 鉄道族議員には田中派が少なく、福田派が多かった。中曽根内閣を支えるとともに、第2臨調を支援する田中元首相の立場からすれば、鉄道族議員は切り捨てることが可能な対象であった。そのうえ福田派に属する議員同士の戦いもあって、鉄道族は攻撃を受けて分裂してゆく。飯尾潤『政局から政策へ：日本政治の成熟と転換』NTT出版、2008年、13ページ。
- (70) Cox, Gary W., eds., "Electoral Rules, Career Ambitions, and Party Structure: Comparing in Japan's Upper and Lower Houses," *American Journal of Political Science* 44 (1), 2000, pp. 115-122.
- (71) 1980年代における自民党の派閥構図が変化した根拠として挙げられるのは、派閥間競争の激減、派閥均等人事の制度化、そして一般議員における所属派閥への依存強化などがある。たとえば、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年、70-72ページ、石川眞澄・広瀬道貞『自民党—長期支配の構造』岩波書店、1989年、218-232ページ、野中尚人『自民党政権下の政治エリート：新制度論による日仏比較』東京大学出版会、1995年、172-179ページなどでこうした見解が示されている。